

Agradecimientos

Para aquel que fui su milagro de vida, sus alas de libertad y su ilusión para transformar mundos... A mi papá quien me enseñó el gusto por leer e investigar, a él y a mi mamá que con su dedicación despertaron en mí la curiosidad y la perseverancia, gracias por las posibilidades que me dieron y los caminos a los que me condujeron con decisiones siempre enmarcadas en el gusto de lo que hago.

A mis hermanos, Ana, Juan, Joaquín por cuestionarme e incentivar mi gusto por la política y Ligia a quien admiro y respeto por ser la mujer incansable y grande que es. A cada uno de mis sobrinos quienes son mi alegría y sosiego.

Agradezco a Guille quien es mi compañero de vida, quien logra todos los días sacarme una sonrisa y darme la fuerza necesaria para seguir adelante, él quien es mi felicidad y sostén, gracias por la paciencia incansable que tuvo conmigo para lograr sacar adelante esta tesis que sin su comprensión y amor hubiera sido imposible.

A mi directora de tesis Silvia Hirsch por sus consejos y gran capacidad de entendimiento, a mi querido amigo Santiago por sus incentivos diarios y críticas constructivas, a Agus por su paciencia y ánimos durante este proceso. A mis compas de la maestría Lucia, Pato, Aníbal y Rodrigo, con quienes tenemos debates interminables, a quienes debo muchas de mis risas y quienes lograron que mi estancia en un país desconocido fuera una aventura maravillosa.

A mí hermana del alma y colega Inés. A Luzk y Alejandro por su amistad incondicional.

Y a quienes hoy son mi familia adoptiva en un lugar ajeno al mío, Lucila, Guillermo, Chiquita, Mariano, Flavia, Francesca, Isabella, Javier y Luciana.

A todos ellos gracias por su cariño.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social

Director: Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

TÍTULO

Las metamorfosis del Estado local en Colombia: entre protoestados fácticos y órdenes democráticos en algunos municipios del norte del departamento del Cauca durante 2007- 2013.

Tesista: María Paula Guáqueta Ramírez

Director de Tesis: Silvia Hirsch

Buenos Aires, FECHA

RESUMEN

Esta tesis examina los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación (2007-2013). Para responder a esta pregunta de investigación, nos proponemos indagar en los efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en las localidades arriba mencionadas; conocer su incidencia sobre las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca; y por último, analizar sus efectos sobre el sistema electoral

Para responderse estas preguntas, la presente tesis ha empleado una metodología cualitativa, basada en entrevistas semi-estructuradas elaboradas por la Corporación Arco Iris, en las que se preguntó por el impacto de la Política Nacional de Consolidación Territorial en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio. De igual modo, se recurrió a los diferentes planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como departamental y municipal; se realizó una revisión documental de los informes gubernamentales y de cooperación internacional, noticias, indicadores oficiales, entre otros, que nos puedan brindar información en torno del tema que se analizara en la presente tesis.

Dicho todo esto, la hipótesis de trabajo plantea que la incapacidad del Estado Colombiano para hacer efectiva y/o real su soberanía en municipios, como los del departamento del Cauca, ha contribuido a que actores armados ilegales que vienen funcionando como “protoestados” se instauren en los territorios afectando la seguridad, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral. La puesta en marcha de la política de consolidación ha tenido algunas transformaciones sobre las variables anunciadas. En algunas zonas del departamento la presencia institucional ha iniciado su proceso, aumentando la cantidad de jueces, instaurando algunas entidades como la fiscalía, acción social, aumentando la inversión y una tendencia al alza en las votaciones en los municipios.

No obstante, cabe señalar que la política analizada se ha visto limitada por la falta de confianza de la población, el difícil acceso a determinadas zonas, el apoyo a los grupos armados ilegales por parte de los habitantes, la sustitución de las economías ilegales por legales, la mala relación de los pobladores con la fuerza pública y la presión de los grupos armados ilegales sobre la población. En este sentido, se podría insinuar que los actores armados ilegales mantienen el dominio sobre algunas de las zonas del norte del departamento del Cauca, y que la política no ha logrado cambios profundos sobre los movimientos lentos que se han instaurando a través del tiempo.

INDICE

1.	Introducción.....	6
2.	Problema de investigación.....	8
3.	Objetivos de la investigación.....	10
4.	Justificación Espacio Temporal.....	11
5.	Metodología.....	13
6.	Capítulo: Antecedentes en Colombia sobre la relación de las instituciones y los contextos en los que se enmarcan.....	17
7.	Capítulo: Marco Teórico y conceptual. Una mirada desde el Institucionalismo y Neo- institucionalismo al Estado Colombiano entre movimientos rápidos y lentos.....	25
8.	Capítulo: Incursión de los movimientos rápidos anteriores a la Política de Consolidación Nacional Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial Juan Manuel Santos (2010- 2014) (2014- 2018).....	39
8.1.	Conclusiones del apartado.....	
9.	Capítulo: Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial Juan Manuel Santos (2010- 2014) (2014- 2018).....	53
9.1.	Características generales del Cauca.....	57
9.2.	Conclusiones del apartado.....	60
10.	Capítulo: Los movimientos rápidos de la Política de Consolidación Nacional en el Cauca.....	62
10.1.	Proyectos priorizados por municipio de consolidación en el Cauca.....	68
10.1.1.	CALOTO.....	69
10.1.2.	CORINTO.....	71
10.1.3.	MIRANDA.....	73
10.1.4.	SANTANDER DE QUILICHAO.....	75
10.1.5.	TORIBÍO.....	77
10.2.	Conclusiones del apartado.....	81

11. Capítulo: Efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013.....	84
11.1. Conclusiones del apartado.....	99
12. Capítulo: Incidencia de los “protoestados” sobre las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca	100
12.1. Economías ilegales en la Región del Cauca: Cultivos de uso ilícito y Minería ilegal.....	105
12.2. Conclusiones del apartado.....	117
13. Capítulo: Efectos sobre el sistema electoral en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el 2007-2011.....	120
13.1. Conclusiones del apartado.....	133
14. Capítulo: Reflexiones Finales.....	135
14.1. Postfacio.....	140
15. Bibliografía.....	142

1. INTRODUCCION

El principal problema por el que atraviesa el Estado colombiano en su intento por fortalecer el conjunto de atributos que definen su “estatidad” –la condición de “ser Estado”- es el contexto histórico y coyuntural del conflicto armado interno. Los mecanismos adoptados por los diferentes gobiernos han buscado responder a una lógica institucional, de acuerdo con Gerard Roland (2004), de movimiento rápido que logren impactar en las instituciones de movimiento lento que están dadas por la cultura, sus adaptaciones a la dinámica del conflicto armado y las relaciones de poder generadas en el contexto local. No obstante, los esfuerzos que se han llevado a cabo por recuperar el monopolio de la fuerza, el territorio y la legitimidad de sus instituciones han sido parciales e insuficientes para vencer un flagelo de casi 50 años y, por el contrario, han despertado nuevos interrogantes respecto de la capacidad del control estatal.

De acuerdo con Bejarano & Pizarro (2010) en términos funcionales, el colapso del Estado colombiano ha sido parcial, en el sentido de que mientras algunos aparatos estatales (por ejemplo, la burocracia, la tecnocracia, la administración y los órganos de representación política) mantienen cierta coherencia y capacidad de acción, otros cruciales aparatos del Estado se han vuelto incapaces de cumplir sus funciones y prestar los servicios para los que han sido diseñados (entre ellos, los casos más notables son la seguridad y la justicia). Esto ocasiona la incapacidad del Estado por diseminar su poder al territorio entero, hecho que ha ocurrido de manera conjunta con el crecimiento y la expansión de las organizaciones rivales del Estado; que han

desafiado exitosamente su control formal y la jurisdicción sobre fracciones cada vez mayores del territorio. En este sentido, los autores conceptualizan a aquellos actores armados ilegales que vienen ocupando y controlando dichos territorios, como “protoestados”.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo con lo anterior, la presente tesis examina los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación (2007-2013> A fin de investigar esta temática nos proponemos analizar los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” partiendo del presupuesto teórico propuesto por García, Rodríguez, García, Revelo y Espinosa (2011: 255) en el que una política pública de este tipo debe estar orientada por la incorporación de la periferia. Según estos autores no es un asunto meramente formal, de reproducción de rutinas oficiales; para lograr la institucionalización de un territorio no basta con asignar nuevas competencias administrativas a las entidades estatales. El fortalecimiento de las instituciones locales no produce los efectos esperados a menos que dicho fortalecimiento se consiga a la par con la consolidación de ciertas condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permitan dicho fortalecimiento.

En consecuencia con lo anterior, los autores afirman que la construcción institucional es un proceso complejo en el que participan múltiples elementos, entre los cuales se destacan los siguientes: 1) la obtención del monopolio legítimo de la violencia del Estado; 2) la consolidación de un aparato burocrático institucional relativamente autónomo (con respecto a lo político y lo económico) y que tenga la capacidad

infraestructural para llevar a cabo los propósitos legales que se impone; 3) la implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos o las facciones; 4) el logro de las condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de los súbditos, y 5) el desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos sino que sea legal y, en ese sentido, se fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Es por ello que nuestros objetivos específicos son: en los indagar los efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013; conocer su incidencia sobre las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca; y por último, analizar sus efectos sobre el sistema electoral en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el periodo analizado.

4. JUSTIFICACIÓN ESPACIO TEMPORAL

El corte espacio- temporal, 2007-2013, de la tesis responde a un acotamiento en la unidad de análisis y a un periodo de estudio que contempla un antes y un después de la política de consolidación para dar muestra de los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales) y el sistema electoral. Una de las razones principales por la cual se eligió la Región del Cauca dentro de la Política de Consolidación es porque se ha caracterizado históricamente por ser uno de los territorios estratégicos para los actores armados ilegales, puesto que es un corredor para la salida al norte, centro, sur y pacífico del país; rutas usadas para la movilización de tropas, tráfico de armas, municiones y narcotráfico, convirtiendo a la región como una de las más apetecidas.

La comunidad asentada allí manifiesta el abandono del estado y la desconfianza a éste, lo que ha mantenido la reserva y en cierto sentido la resistencia frente a la política. Ello se evidencia en una de las entrevistas realizadas al gobernador del Cauca, Temístocles Ortega (2012-2015), quien comentaba respecto al abandono del Estado que “basta solo mirar los índices de pobreza en el departamento y los indicadores sociales para entender sin necesidad de un análisis profundo que la presencia del Estado en el Cauca históricamente ha sido muy tímida y eso ha facilitado que el problema social y de orden público se incremente” (El Espectador, 2012)¹.

¹ El Espectador "La realidad social de Cauca es patética". 8 de julio del 2012. Consultado el 30 de abril de 2014 en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/realidad-social-de-cauca-patetica-articulo-361046>

La mayor problemática que presenta la región está relacionada con el vacío de poder legítimo por parte del Estado colombiano; la ausencia de control institucional sobre la zona que ha permitido la presencia histórica de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, el Ejército de Liberación Nacional –ELN- entre otros actores armados ilegales², quienes han promovido los cultivos ilícitos y funcionan como un factor desestabilizador de la zona.

La política de consolidación aunque tiene sus precedentes en los planes de desarrollo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez denominados *“Hacia un Estado Comunitario 2002- 2006”* y *“Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006- 2010.* Con el plan de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos *“Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos”* se inicia en noviembre de 2011 el proceso de operación en el Norte del Cauca. Por ello, con el fin de presentar los antecedentes de la política y dar muestra de los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio, se estudia el lapso de tiempo 2007- 2013.

² El departamento del Cauca se ha caracterizado por la presencia histórica de grupos armados como son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc - EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Comando Pedro León Arboleda” y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-; en la década del 90 los narcotraficantes del cartel del Valle ingresan al departamento grupos de seguridad privada, a través del Frente Libertadores del Sur, el Bloque Calima, el Bloque Farallones y el Bloque Pacífico. Actualmente en el departamento se identifica la presencia de las FARC; el ELN y de Bandas Criminales (BACRIM).

5. METODOLOGIA

De acuerdo con el enfoque propuesto por Rhodes (1997: 56) el método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo- inductivo, de tipo formal- legal e histórico- comparativo. Emplea técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo “estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y en comprender, no en enunciar leyes”.

En este sentido, la presente tesis empleó una metodología cualitativa, para ello se trabajó con las entrevistas semi- estructuradas del “*Proyecto de Investigación Iniciativas y dinámicas de Construcción Estatal en Colombia*” elaboradas por la Corporación Arco Iris y la Fundación Ford, que tenía dentro de sus objetivos analizar y comprar el estado de los municipios en tres dimensiones de estatidad: gobernabilidad y vínculo político; recaudación tributaria y desarrollo; y violencia y seguridad, en el periodo previo a la intervención del programa de consolidación entre 2000 -2003. Otro de sus objetivos fue el estudio del impacto del programa de Consolidación en los municipios y regiones intervenidas en las tres dimensiones de estatidad mencionadas entre el 2004 -2011, el proyecto de investigación se realizó entre los años 2012 y 2014.

Las entrevistas fueron realizadas, durante el segundo semestre del 2012, en todas las regiones de consolidación. Se realizaron un total de 307 entrevistas

distribuidas en 8 Departamentos y 60 municipios, con 35 preguntas. Para el departamento del Cauca se realizaron 71 entrevistas, distribuidas en actores sociales, alcaldes, concejales (aliados y opositores), coordinador del programa, enlace militar y policial, líderes sociales y secretarios de desarrollo social y de gobierno municipal y departamental. Cada entrevista estaba dividida en cuatro apartados: Plan Consolidación: Inicio y Actividades (con 7 preguntas); Seguridad y Orden Público (con 13 preguntas); Desarrollo Institucional (con 3 preguntas); y Gobernabilidad territorial (con 12 preguntas). Las entrevistas se realizaron con el objetivo de profundizar en el conocimiento que se tiene sobre los efectos observables que ha tenido el Plan Nacional de Consolidación en las dinámicas de recuperación estatal en los municipios en los que se ha ejecutado dicho Programa.

Bajo este marco la Corporación Arco Iris nos contrata con el fin de analizar las entrevistas mediante la metodología de conteo de palabras para obtener datos estadísticos de la percepción de los entrevistados utilizando el programa TROPES SEMANTIC ANALYSIS y ATLAS TI, en especial para los datos relacionados con la construcción y presencia del Estado. Luego del trabajo con las entrevistas a través de una metodología cuantitativa, algunos datos más descriptivos con alto valor fueron ignorados. Es por ello, que nace el interés de analizarlos bajo el marco institucionalista en esta investigación.

Adicional a lo anterior, fui convocada para una investigación en el mismo departamento sobre minería ilegal, en la cual se relevó información asociada a las

actividades económicas ilegales que dinamizaban varios de los municipios, esta investigación profundizó mi conocimiento e interés sobre la región. Para el desarrollo de la misma se realizaron algunas entrevistas y visitas a los municipios del Cauca, en las que corroboré la presencia activa de actores armados ilegales, entre ellos de desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-, que operaban como nuevas bandas criminales en espacios cedidos por los mismos desmovilizados o retomados por éstos bajo el mando de otra organización criminal. La realización del trabajo de campo fue de alto riesgo, muchas veces las preguntas a los informantes fueron sutilmente formuladas, como las relacionadas con temas como la presencia de grupos armados ilegales y el control de éstos a las titulaciones mineras que son propiedad de multinacionales como la Anglo Gold Ashanti.

La conveniencia de la información aportada en las entrevista a la unidad de análisis de la presente investigación esta dada por el reconocimiento de los mismos entrevistados a la presencia de los actores armados ilegales³ y su injerencia en la dinámica local, en adelante denominados como "protoestados". En esta investigación se adscribe al concepto de protoestado propuesto por Bejarano & Pizarro (2010) dado que logra evidenciar el colapso del Estado colombiano y el espacio aprovechado por estos grupos.

³ Se entiende por actores armados ilegales, aquellos grupos de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (en Agencia Colombiana para la Reintegración. Glosario. reintegracion.gov.co. [En línea] [Citado el: 7 de Marzo de 2012.] http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/glosario.aspx) Consultado el 12 de junio de 2014.

En correspondencia con los temas que fueron surgiendo de las investigaciones se pudo conocer que los "protoestados" afectaban dimensiones que constituían, desde una mirada institucionalista, la estatidad de todo Estado como es la seguridad, las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales), su sistema electoral, entre otros. Es por ello, que la presente investigación esta organizada dando respuesta a estas dimensiones relevadas.

Adicional a las entrevistas se recurrió al análisis de fuentes documentales, tales como diferentes planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como departamental y municipal; se realizó una revisión documental de los informes gubernamentales y de cooperación internacional, noticias, indicadores oficiales, entre otros, que brindaron información en torno del tema de la tesis.

6. Capítulo: Antecedentes en Colombia sobre la relación de las instituciones y los contextos en los que se enmarcan.

El presente capítulo realiza un breve recorrido por los diferentes estudios en Colombia sobre el enfoque institucionalista. Los estudios que han abordado la relación de las instituciones y los contextos se enmarcan en tres perspectivas, de acuerdo con García et al. (2011:24): el primero de ellos, de concepción instrumentalista, observa el impacto que las instituciones tienen sobre los contextos sociales. En este caso las instituciones son vistas como herramientas que operan sobre la realidad externa y, por ello, si están bien diseñadas las instituciones consiguen los efectos que persiguen. La clave de su éxito o fracaso solo depende de la manera como están diseñadas. La segunda mirada, se ocupa de estudiar el impacto que tienen los contextos sociales en las instituciones y la tercera mirada pone énfasis en las instituciones sin que ello necesariamente implique adoptar una concepción instrumentalista.

Bajo este marco, se identifican en primera medida, estudios en los que las instituciones funcionan como variables independientes, dentro de los cuales hay dos tendencias: una de ellas reconoce que las instituciones operan como motores que promueven la democracia y el Estado social de derecho, mientras que la segunda, muestra cómo las instituciones pueden ser incentivos para la guerra y otros males sociales.

La primera de estas tendencias responde al proceso de la Asamblea Constituyente de 1991, en la cual se identificaba que para superar la crisis política y recuperar la gobernabilidad del país, era necesario fortalecer las instituciones y, en particular, las entidades territoriales en lo relacionado con el fortalecimiento de la participación democrática. Ello dio lugar a reformas que permitieran profundizar el proceso de descentralización con el fin de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales. Estudios como el de Castro, (1998) “*Descentralizar para pacificar*” y Restrepo (2004) “*De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz*”, sostienen que la descentralización contribuye al fortalecimiento estatal, a la reducción del clientelismo, y a la consecución de la paz.

También hay estudios que comparten esta idea pero con matices, como es el caso de la *Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde)*. En este estudio se trabajó sobre los alcances y limitaciones de la descentralización y se planteó que el proceso está siendo amenazado *desde arriba* (por políticas recentralizadoras) y *desde abajo* por la influencia de los actores armados ilegales y las prácticas clientelistas de las élites locales (Red de iniciativas para la gobernabilidad, 2010). Adicional a ello hay estudios más recientes como el de Velásquez (2008) y los informes del Observatorio de las Industrias Extractivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, en ellos se presenta un análisis de la evolución del sector considerando los cambios normativos, el ordenamiento institucional, el peso del sector y su impacto en la economía colombiana y la relación entre minería y violencia colectiva.

En tanto que la otra tendencia, que considera las instituciones como incentivadoras del conflicto, ha planteado, en primer lugar, que la presencia y expansión de los grupos armados ilegales está relacionada con los fondos públicos municipales y su posibilidad de financiar sus estrategias de guerra. Estudios como el de Rubio, (2002) y Sánchez y Chacón (2006) emplean en sus análisis esta tendencia. Otros estudios como el de Vélez (2001) han planteado que la violencia está relacionada con una precaria presencia estatal, al demostrar cómo un mayor número de funcionarios disminuye la probabilidad de presencia de los grupos guerrilleros. Otros estudios (Romero 2007) han planteado que la descentralización incentiva la guerra debido a que fortalece, en algunos territorios, alternativas de poder que pretende redistribuir la riqueza y el poder en el nivel local, lo cual genera resistencia de las élites y actores armados.

Pasando a la segunda tendencia, en la cual los factores del contexto social son los que afectan a las instituciones, los estudios han tomado como eje principal el impacto en el conflicto armado colombiano, estos se han centrado en la incidencia de éste sobre las instituciones, los investigadores ponen su foco académico en ejes temáticos como: los procesos electorales, el clientelismo, la captura del Estado, el orden político y la gestión y los servicios públicos. En cuanto a los procesos electorales la Misión de Observación Electoral (MOE) (2010, 2011, 2014) ha logrado identificar y clasificar mediante técnicas estadísticas, cómo la influencia del conflicto armado contribuye a disminuir la participación electoral y la competencia política. En cuanto al

clientelismo, se ha ido incorporado en diferentes investigaciones en las cuales se relacionan las prácticas clientelistas, el poder local y la influencia de los actores armados ilegales; en este sentido se destacan trabajos como “*Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y sinsalidas*” de Dávila Ladrón de Guevara (1996) .

Los trabajos que abordan el tema de la captura del Estado y la reconfiguración cooptada del Estado- CyRCdE-⁴ por parte de los actores armados ilegales y las mafias ligadas al narcotráfico tiene como referente varias investigaciones realizadas por la Fundación Nuevo Arco Iris en las que se evidencia el fenómeno de la parapolítica, como es “Balance político de la para- política”, “Y refundaron la patria... De cómo los mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano” de López y Sevillano (2008); López (ed.). (2010). También encontramos el trabajo de Valencia y Dávila, (2014) en el cual se aborda el fenómeno de las elecciones parlamentarias de marzo de 2014 a partir de un análisis electoral en el cual se investigan las alianzas de los políticos con grupos criminales y cómo la ciudadanía sigue votando por los mismos candidatos con oscuros orígenes. Los autores plantean el funcionamiento del caudal heredado por los parapolíticos.

⁴ De acuerdo con Luis Jorge Garay (2010) se entendiendo por CyRCdE aquel control ejercido desde las organizaciones criminales y los diversos mecanismos usados por ellos para influir sobre la producción de normas. “Entre los mecanismos usados por las organizaciones criminales para influir sobre la producción de normas se encuentra el control sobre los procesos democrático-electorales. La evidencia en Colombia permite mostrar que ciertas organizaciones criminales lograron tener control sobre la elección de senadores, concejales y alcaldes. De este modo, algunas organizaciones criminales pudieron influir en el funcionamiento del Estado en el nivel local y en el nivel nacional”. Recuperado el 11 de abril de 2016 en <http://www.esalbaran.com/oldocs/64CyRCdEMEXCOLGUAT.pdf>

Respecto a las investigaciones que muestran cómo las dinámicas del conflicto armado en las regiones configuran una institucionalidad y un orden social pseudo-legales, se encuentra el trabajo de Ortiz (2001) *“Actores armados, territorios y poblaciones”* en el cual deja entrever cómo los actores armados ilegales toman el poder de los territorios al punto de ofrecer los servicios de justicia y seguridad que corresponden al Estado. Restrepo (2002) en *“Luchas por el poder territorial en Colombia”* plantea que los actores armados tienden a comportarse como cuasi-Estados y la guerra se concentra en la apropiación territorial del poder. Según Fernan González (2003, 2004, 2008) y el Observatorio Odecofi los actores armados buscan implantar un orden social, económico y político de facto en los territorios que conquistan. González propone el concepto de la presencia diferenciada del Estado para comprender la “manera diferente como esas instituciones operan e intervienen en las diversas regiones según sus configuraciones particulares”.

Otro de los estudios bajo esta línea es el artículo de Bejarano y Pizarro (2010) *“Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los “protoestados”*, los autores argumentan que la debilidad tradicional del Estado colombiano se profundizó en las últimas dos décadas del siglo XX, “alcanzando un punto de *“colapso parcial”* a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Este punto de inflexión fue el resultado de dos factores: una élite tradicional dividida y la emergencia de poderosos opositores, de derecha e izquierda, financiados por la acumulación de rentas procedentes del narcotráfico. Las divisiones de la élite tradicional permitieron el deterioro del Estado “desde adentro”, mientras que la expansión y consolidación de

nuevos rivales significó un resquebrajamiento gradual “desde afuera”. Ambas tendencias contribuyeron a la descomposición del Estado y a la contracción de la capacidad para “transmitir su poder” a través del territorio nacional y la sociedad misma”. De esta manera, la dificultad que tenía el Estado para “transmitir su poder” permitía que en los territorios de la periferia se fueran consolidando lo que los autores van a llamar “protoestados”.

Bajo esta misma línea encontramos también el trabajo de Giraldo, et al. (2013) en el cual desarrollan una investigación sobre cómo la política se entiende desde las economías criminales. En este sentido los autores presentan, en primera instancia, un análisis sobre los mercados y las mercancías políticas mostrando cómo los mercados no legales pasan por lógicas políticas y no siempre, por lógicas económicas; y en segunda instancia, el trabajo se centra en el proceso de producción de poder de las mafias y sus efectos en el orden político de la sociedad. En algunos de sus artículos los autores muestran como la débil presencia institucional en la periferia facilita la emergencia de poderes alternativos diferentes a los del Estado, como es el fenómeno del narcotráfico.

Son pocos los estudios que se acercan al impacto que tiene el conflicto armado y el narcotráfico en la gestión pública. El estudio de Sánchez y Díaz (2005) indaga en cómo el conflicto armado ha incidido de manera negativa en indicadores referidos a la calidad de vida. También se encuentra el libro *“Las otras caras del poder”* coordinado

por Velásquez (2009) en el cual se analiza las interacciones entre el conflicto armado y la gestión municipal.

Finalmente la tercera tendencia sostiene que las instituciones pueden lograr sus propósitos en términos de democratización y Estado de derecho, pero siempre y cuando operen a partir de ciertas condiciones sociales. Un ejemplo de esta perspectiva es el artículo de Gutiérrez (2010) *“Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia”* allí el autor presenta como el Estado central se relaciona con las élites regionales y locales. Los estudios de esta tendencia sugieren que las potencialidades democráticas están sujetas a ciertas condiciones sociales y políticas y la propuesta de García et al (2011) se centra en la importancia de las instituciones en Colombia mostrando dos puntos esenciales; la enorme heterogeneidad que tienen las instituciones colombianas y el efecto mediador de las instituciones sobre la realidad social.

La presente investigación se enmarca en este último enfoque tomando como eje principal la propuesta de García et al (2011:19), puesto que sostiene que en buena parte de los municipios colombianos existe una disparidad muy grande entre, por un lado las instituciones formales y, por otro, la manera como operan estas instituciones en especial en los municipios que se encuentran inmersos en el conflicto armado interno. Los autores afirman que es en contextos donde conviven instituciones modernas, producto de la descentralización política y administrativa, los poderes locales –terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.-

terminan sometiéndolas afectando seriamente la garantía de los derechos ciudadanos. En correspondencia con la anterior, se recurre al concepto de protoestado propuesto por Bejarano y Pizarro (2010). Finalmente se retomarán trabajos que se encuentran en el segundo enfoque, con estudios que se han centrado en la incidencia del conflicto armado sobre las instituciones como los de la MOE (2010, 2011, 2014).

7. Capítulo:

Marco Teórico y conceptual:

Una mirada desde el Institucionalismo y Neo- institucionalismo al Estado Colombiano entre movimientos rápidos y lentos.

A continuación se esboza el marco teórico y conceptual a partir del cual se encaminará esta tesis y sobre la cual versara su análisis. Según Oszlak (2012:2) la conformación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. El Estado es de este modo, relación social y aparato institucional.

El autor propone que la existencia del Estado se verificaría a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatidad” –la condición de “ser Estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. La estatidad supone la adquisición de una serie de propiedades:

1) Capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;

2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;

3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y

4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y

permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismos de dominación (Oszlak, 2012: 2-3).

En correspondencia con lo anterior podríamos decir que las instituciones condicionan el desarrollo económico, político, social y cultural de toda sociedad. Colombia hace varias décadas ha venido encontrándose con que las acciones de los actores armados ilegales más la actividad del narcotráfico y la minería ilegal han significado una amenaza a su estructura institucional. Una amenaza a su propia geografía puesto que ha habido situaciones en las que estos actores llegan al control físico de áreas del territorio. En este sentido se considera pertinente para los fines de la investigación trabajar bajo el enfoque institucionalista propuesto por la ciencia política.

La presente tesis no pretende demostrar la interrelación constitutiva entre las instituciones y los factores contextuales en los cuales están implantadas, ni tampoco se pretende proponer una teoría general acerca del tipo de instituciones que se requieren para producir estrategias de desarrollo, vinculadas a actividades legales que se articulen con las nacionales en los municipios en los cuales se enfoca esta investigación Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca. El propósito de este trabajo es más acotado y va dirigido a analizar los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013.

Bajo este marco, planteo que el enfoque institucionalista analiza cómo las instituciones se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos (Losada y Casas , 2008: 163). Por ello, las instituciones políticas son “instrumentos”: “el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados. Dicha relación se encarna en las instituciones políticas” [Cita en Rhodes, 1997 (Finer, 1932:181)].

Dentro del institucionalismo se encuentra el enfoque neo- institucionalista para analizar el acontecer político y del cual se tomarán algunas herramientas y aportes para el análisis de la presente tesis. La definición de institución para el neo-institucionalismo se refiere no sólo a “la constitución y a las prácticas políticas formales” sino también a “redes organizativas menos formales” (Rhodes, 1997: 188). Por lo que en este enfoque la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe estar también informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales (Losada y Casas, 2008: 179).

La realidad social en la cual intervienen las instituciones es algo interconectado, relacionado con la institución. Las instituciones tienen, en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad; pero esa capacidad para producir cambios está condicionada

–en una relación de recíproca incidencia- por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico. Por ello, es una tarea difícil cambiar la realidad a través de reformas institucionales; como lo explica Alejandro Portes, debe existir una conexión adecuada y efectiva, entre el diseño institucional y dichas estructuras profundas [Cita de García, Revelo, 2011: 17 (Portes, 2006)].

De acuerdo con lo anterior, las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etc. Sin embargo, su éxito en la consecución de esos propósitos no depende sólo del diseño sino también de las condiciones fácticas, de tipo social, político, económico etc., en las cuales ellas operan [Cita de García, Revelo, 2011: 17 (North, 1993)].

Cuando hablamos de producir cambios en pro de la “estatidad”, las instituciones son importantes pero insuficientes. La visión de las instituciones como entornos sociales constitutivos de y constituidos por los contextos en los cuales operan, están configurados por la participación de los siguientes elementos: 1. la capacidad del Estado para institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción, lo que Weber reconoce como el monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado; 2) la capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas, es decir la consolidación de un aparato burocrático institucional (Weber, 1992); 3) la creación de un sistema de competencia política abierta entre partidos y facciones; 4) el logro de las condiciones

mínimas de la igualdad material entre la mayoría de los súbditos; y 5) el desarrollo de un mercado dinámico que tenga no sólo la capacidad para cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos sino que sea legal (García & Revelo, 2011: 22).

Estos aspectos no se han materializado de manera efectiva en varias regiones de Colombia, como en el norte del departamento del Cauca, debido a la ausencia del Estado, al conflicto armado interno, a la presencia de los “protoestados”, entre otros factores. Con el fin de recuperar la presencia y autoridad en los territorios abandonados por el Estado y dominados por los “protoestados”, se implementa la Política de Consolidación bajo un enfoque de integración de esfuerzos para la Consolidación Sostenible, que consiste

“... en la armonización y sincronización de las acciones del Estado en el territorio en función de la dinámica de la recuperación de la seguridad territorial, que corresponde a la Fuerza Pública para neutralizar la amenaza contra la institucionalidad democrática; protección al ciudadano con el fin de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, que es responsabilidad de la Policía Nacional y el sistema judicial; y desarrollo económico, social, cultural e institucional, que corresponde a la acción integral del Estado para promover el desarrollo humano. Esta acción integrada del Estado se efectúa de forma secuencial en el tiempo y en el territorio” (CCAI, 2010:18).

De manera conceptual la política pública contempla aquellas acciones llevadas a cabo por los gobiernos para resolver una situación que podemos denominar como socialmente problemática, en el sentido que es una construcción social y política que depende de las representaciones, percepciones de la realidad, valores y recursos de los actores públicos y privados que intervienen durante el proceso (Subirats, Knoepfel, Larrue , & Varone, 2008: 40- 42).

En la primera fase o etapa de la formulación de las políticas públicas, en la cual se presenta la identificación y definición de los problemas públicos, vemos como los problemas son contruidos y definidos subjetiva e interesadamente por un observador. La definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o política, cabe anotar en este sentido que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de los conflictos dentro del sistema político (Tamayo, 1997, Pág. 289). Colombia desde hace varias décadas tiene incorporado en su agenda sistémica la ausencia del Estado en la periferia y la fuerte presencia, producto de ello, de actores armados ilegales funcionando como “protoestados”.

Es importante anotar algunos elementos constitutivos de esta primera fase de las políticas públicas y para el caso particular de la Política de Consolidación, tenemos:

- a. Solución de un problema público: el problema identificado es la débil presencia estatal y pérdida de autoridad en algunos territorios situación aprovechada por los “protoestados”.
- b. Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: se identifican las regiones con mayor presencia de actores armados ilegales en donde la presencia del estado es precaria.

- c. Una coherencia al menos intencional: coherencia entre recuperación por el control territorial y la presencia, en la primera fase, del ejército.
- d. Existencia de diversas decisiones y actividades: la planificación de las diferentes fases de intervención.
- e. Programa de intervenciones: el desarrollo de cada una de las fases.
- f. Papel clave de los actores públicos: la incorporación del fortalecimiento institucional en las regiones.
- g. Existencia de actores formales: Las autoridades locales y los funcionarios de orden nacional que trabajan sobre las zonas.
- h. Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: las directrices emanadas desde el gobierno para implementar la política.

La Política de Consolidación prevé el desarrollo de cuatro fases, que buscan impactar de manera positiva los territorios buscando construir y/o restablecer los elementos configurativos de la “estatidad” presentados por Oszlak (2012). La primera de las fases es **alistamiento**: en ella se crean los Centros de Coordinación Regional y se elaboran los Planes de Acción Regional. La segunda corresponde a **la recuperación**: en donde se adelantan operaciones enfocadas a la recuperación de la seguridad territorial y dirigida a mitigar los efectos de la confrontación armada sobre la población civil. La tercera es **la transición**: a medida que se va estableciendo el control territorial por parte del Estado, la intensidad del esfuerzo militar va siendo sustituida por la presencia permanente de la Policía nacional y el acceso a la justicia. Al mismo tiempo se va haciendo efectiva la presencia de la institucionalidad pública y privada

para el desarrollo social y económico, empezando con la atención a las necesidades inmediatas de la población. Y finalmente la fase de la **estabilización**: que consiste en la integración de esfuerzos enfocada a promover la presencia integral y permanente del Estado en el territorio (CCAI, 2010: 10-11).

Estas etapas deben irse correspondiendo con la segunda fase de las políticas públicas, la implementación. Es una fase fundamental porque es en el momento en que la política se convierte en algo concreto, real. En este sentido, Roth (2002: 107) parafrasea a Clausewitz, al afirmar que la implementación de la política es, la continuación de la política por otros medios y escenarios diferentes.

Al considerar la continuación de la política por otros medios y escenarios diferentes, el autor advierte la implicancia institucional que involucra el proceso de la política pública involucrando características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político- administrativo. Dentro de esta etapa se identifica que la Política de Consolidación estaría implementando para el norte del Cauca la fase dos y tres; recuperación y transición. La etapa de evaluación y monitoreo de la política se ha venido realizando de manera conjunta con la implementación, dicha etapa en la medida que lo permita la información gubernamental publicada se irá reseñando.

Como hemos venido mencionando uno de los conceptos mayormente empleados por este enfoque es el de institución, que para Portes (2006) “son conjuntos

de reglas, escritas o informales que gobiernan relaciones entre ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional” (García, Revelo, 2011:15). De acuerdo con Peters (1999:18), existen cinco rasgos característicos con los que cuenta toda institución. El primero de ellos, es que se trata de un fenómeno estructural de la sociedad o de la forma de gobierno, en cuanto la institución trasciende a los individuos que en un momento dado la componen; El segundo, está relacionado con el tiempo y su estabilidad, a la institución se le atribuye estabilidad a través del tiempo; El tercero, considera que las instituciones generan restricciones que afectan el comportamiento individual, pero, al mismo tiempo se plantea, que aquellas, al menos en parte, son producto y consecuencia de la acción humana intencional; El cuarto, las instituciones permiten predecir algunos tipos de interacción entre los miembros; finalmente el quinto, asume que las instituciones se asientan sobre ciertos valores compartidos por quienes la respaldan.

Losada y Casas (2008: 184) distinguen entre las instituciones formales e informales, las primeras de ellas se entienden como soluciones contractuales a problemas de cooperación, mientras que las informales, se consideran como soluciones convencionales a problemas de coordinación. Se desarrollan en el marco de las convenciones sociales, el conocimiento común, la apropiación de normas y los parámetros de la cultura adquiridos a través de los procesos de socialización. Distinción conceptual que a los fines de la tesis es esencial en la medida en que proporcionan el marco adecuado para comprender la incidencia de las instituciones,

tanto formales como informales, sobre los municipios del norte del Cauca; identificando como instituciones informales, para el presente propósito, a aquellas relaciones producto de las lógicas de los actores armados ilegales, del conflicto armado interno y de la cultura de la ilegalidad; que se viene generando gracias a actividades como el narcotráfico y la minería ilegal. Mientras que las formales, se vinculan con el actuar gubernamental a través de la Política Nacional de Consolidación.

De igual modo, Gerard Roland (2004) distingue entre “instituciones de movimiento lento” –tales como la cultura- e instituciones de movimiento rápido –como las normas y los proyectos organizacionales-. En su opinión, la razón por la cual los trasplantes de proyectos institucionales fracasan en buena parte de los países del Tercer Mundo es que ellos chocan con las instituciones de movimiento lento, tales como las estructuras de poder atrincheradas (Cita en pie de página en García, Revelo, 2011: 17). Estaríamos ante un marco que nos ofrecería instituciones informales y formales que posiblemente compartan movimientos rápidos bajo los principios de la operatividad organizativa de los grupos de actores, tanto funcionarios del Estado como actores armados ilegales; no obstante vale la pena aclarar que los grupos armados ilegales aunque no funcionan como una institución formal cuentan con lógicas organizativas y con normas y/o reglas de funcionamiento mediante las cuales realizan sus actividades.

En consecuencia con lo anterior, se hace referencia a que una organización puede ser entendida como la distribución estable de individuos, roles, procedimientos y

recursos, con el fin de cumplir una tarea; al tiempo que sus relaciones internas y externas, son conducentes a intercambios, lo que genera costos de transacción. La interacción estratégica entre actores supone que también existen incentivos para no cumplir los acuerdos, lo cual reduce la cooperación y afecta el intercambio, aumentando los costos de transacción (Op. cit.: 185- 187).

En cuanto a las instituciones de movimiento lento Roland las vincula a la cultura, más cercanas a las instituciones informales; para el interés de esta tesis situaríamos en ellas las relaciones de poder que se vienen instaurando por el modus operandi de los “protoestados” y la cultura de la ilegalidad asociada a actividades económicas como el narcotráfico y la minería ilegal. Con la Política de Consolidación el gobierno busca impactar estos movimientos lentos mediante las instituciones formales buscando un cambio institucional a través de movimientos rápidos.

El surgimiento de los protoestados, argumentan Bejarano y Pizarro (2010:388), se genera por la contracción geográfica del Estado colombiano que ha ocurrido conjuntamente con el crecimiento y la expansión de las organizaciones rivales del Estado, que han desafiado exitosamente su control formal y la jurisdicción sobre fracciones cada vez mayores del territorio. En términos funcionales, el colapso del Estado colombiano ha sido parcial, en el sentido de que mientras algunos aparatos estatales mantienen cierta coherencia y capacidad de acción, otros aparatos cruciales del Estado se han vuelto incapaces de cumplir sus funciones y prestar los servicios para los que han sido diseñados como son la seguridad y la justicia.

En consecuencia con lo anterior, la presente tesis recurre al efecto que han tenido los protoestados en dimensiones como seguridad, actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y sistema electoral.

En cuanto a seguridad, se incorporan algunos elementos analíticos correspondientes con la perspectiva de la "Seguridad Humana". Dicho concepto, tiene su origen en el contexto posterior a la Guerra Fría y a la evolución consecuente de las relaciones internacionales, en el que se planteaba un debate entre el concepto tradicional de seguridad nacional y el nuevo concepto de seguridad humana. La dinámica estatal venía moviéndose bajo la lógica de las guerras interestatales, consideradas como la principal amenaza a la seguridad, y por lo tanto, era el objeto primordial de la seguridad de los Estados.

Las guerras internas emergieron como un factor significativo de preocupación y estudio de las ciencias sociales, principalmente por la percepción de que la población civil aparecía como la principal víctima de estos contextos. Adicional, a ello el proceso de globalización amplió el abanico de amenazas a la integridad de las personas, desde el terrorismo y el crimen organizado hasta el deterioro de las condiciones ambientales, consideradas como amenazas globales. Enmarcado en ello, en 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introduce el concepto de Seguridad Humana, en su informe "Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana". En este informe se priorizó la seguridad de las personas sobre la seguridad territorial y el

desarrollo humano sostenible sobre el armamentismo, intentando definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases.

[...] Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra las amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra las alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana. Ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y de desarrollo de un país (PNUD, 1994: 26)⁵.

En este sentido los criterios que garantizarían la seguridad humana se vincularían a dos aspectos: a) una población libre de temor y b) una población libre de carencias. Proponiendo un concepto de carácter integrativo alejándolo de las concepciones tradicionales de la seguridad limitada a la defensa del territorio, poder militar y el carácter defensivo, incorpora siete dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad del medio ambiente, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Se propone un concepto “interdependiente” ya que, las seguridades que afectan a una de ellas afectan al conjunto de las mismas.

Las dimensiones propuestas para la presente investigación, actividades generadoras de empleo (legales e ilegales), sistema electoral y la misma seguridad, estarían vinculadas de manera transversal al concepto de la Seguridad Humana.

⁵ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994) Informe sobre desarrollo humano: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Fondo de Cultura Económica, México.

En cuanto a las actividades generadoras de ingreso, directamente relacionada con la seguridad económica, se trabajara sobre el concepto propuesto por la ACF (2009: 11-12)⁶ que las presenta como un sistema de sustento que combina todas las actividades desarrolladas en relación con los recursos que permiten a las poblaciones cubrir sus necesidades para continuar existiendo y desarrollarse

Finalmente, el concepto de sistema electoral que se corresponde con la seguridad política de una sociedad, esta vinculado al sistema de partidos y a su funcionamiento. Los sistemas electorales son aquellos que constituyen elementos institucionales significativos para la integración de la voluntad de los ciudadanos, y mantienen estrechas relaciones con la concepción que de la democracia tiene y mantiene la sociedad. Un sistema electoral es: por un lado, el principio de representación que subyace al procedimiento de elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos; por otro, los sistemas electorales se refieren a todo lo regulado por la ley en relación a las elecciones.

⁶ ACF "ACTIVIDADES GENERADORAS DE INGRESOS: un concepto clave para una seguridad alimentaria sostenible" Septiembre 2009 consultado el 24 de noviembre de 2014 en (Action Contre la Faim -ACF-, 2009)

8. Capítulo

Incursión de los movimientos rápidos anteriores a la Política de Consolidación Nacional

Este capítulo tiene como objetivo hacer un breve repaso por las políticas públicas que fueron implementadas por los gobiernos anteriores al de Juan Manuel Santos y que buscaron impactar de manera positiva los movimientos lentos que se venían gestando en los municipios con presencia y control de los “protoestados”. Así pues, se presentará como antecedentes algunas de las políticas del gobierno de Andrés Pastrana (1998- 2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004) y (2004- 2008).

El gobierno de Andrés Pastrana (1998- 2002) buscó una salida negociada al conflicto. Uno de sus pilares fundamentales era la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, que implicó el despeje de 42.000 kilómetros cuadrados de la región del Caguán. La irregularidad de dicho proceso lleva a que Estados Unidos le exija al país tomar medidas frente a la crisis. Bajo este contexto se implementa el Plan Colombia como una posible solución a los problemas que tenía el país. El Plan buscaba intervenir las zonas afectadas por el conflicto armado interno, con los programas para la sustitución de cultivos ilícitos y la atención a la población desplazada. Contaba con dos enfoques, dadas las diferencias de cada región, uno direccionado a las zonas rurales; con la intención de generar proyectos en los que se constituyera una relación directa entre los actores de las cadenas productivas, y el otro en las zonas urbanas; con programas dirigidos a fortalecer la convivencia mediante pedagogías preventivas.

La financiación estaría a cargo del gobierno a través del Fondo de Inversiones para la Paz, dicha entidad sería la encargada de regular y coordinar los recursos de acuerdo con las acciones institucionales en cada uno de los niveles demandantes. Adicional al fondo se buscó apoyo de la comunidad internacional (DNP, 1998: 229-230).

El plan contó con tres fases, la primera de ellas fue la de **Preparación**, en ella el gobierno se reuniría con la población local con el fin de identificar las necesidades sobre las cuales debería intervenir, coordinar esfuerzos y direccionar recursos. La segunda es la **fase de Desarrollo**, en esta fase el gobierno debía priorizar necesidades con el fin de desarrollar proyectos a nivel regional que tuvieran un impacto en el plano social y económico. Finalmente, encontramos la **fase de Consolidación de los programas y proyectos**, esta fase consistía en entregar el dominio de los proyectos a las comunidades buscando que éstas mismas pudieran autogestionarse.

Los programas que se diseñaron fueron: **“Empleo en Acción”**: con el cual se buscaba otorgar trabajo de manera temporal a la población objetivo, de 78 municipios, en la construcción de infraestructura; **“Familias en Acción”**: estaba focalizado en las familias identificadas en situación de pobreza y pobreza extrema, el programa otorgaría subsidios de nutrición a menores de 7 años y subsidios de educación a los menores entre 7 y 8 años, ello con el fin de reducir las altas tasas de desnutrición, mortalidad infantil e inasistencia escolar. **“Jóvenes en Acción”**: brindaba oportunidades de

capacitación por un mínimo de tres meses con práctica laboral. **“Vías para la paz”**: estaba encaminado a mejorar la infraestructura de las zonas que no contaban con presencia del Estado y que podrían ser nicho de actores armados ilegales. El objetivo primario de este programa sería la construcción de una red troncal que integrara los centros de consumo más importantes.

En cuanto a la sustitución de cultivos ilícitos el gobierno diseñó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, con él buscaba centrar sus esfuerzos en la disminución de los cultivos de uso ilícito diferenciando los cultivos de gran escala, que funcionan como fuente de comercialización de los grandes narcotraficantes, y los pequeños cultivos de campesinos que subsistían con esta actividad. Frente a los primeros el gobierno interpuso acciones ofensivas, como la erradicación forzosa sin ninguna compensación, atacando toda la cadena de producción. Mientras que, frente a los segundos, se implementó el programa Plante, que buscaba ofrecer alternativas económicas a los campesinos.

Respecto a la atención a la población desplazada, el gobierno identificaba como principales víctimas a la población ubicada en los territorios que hacían parte de la disputa por el control de los actores armados ilegales. Dentro de las acciones llevadas a cabo por el gobierno se brindó incentivos para que los desplazados retornaran a su sitio de origen, ofreciendo garantía de los derechos de títulos de propiedad, dando financiación a proyectos agropecuarios sostenibles y forjando una cadena de comercialización de la producción.

En resumen, el objetivo del Plan Colombia fue combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, buscando contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que fortalecer el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas. Este acuerdo se basó en el principio de responsabilidad compartida, según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas.

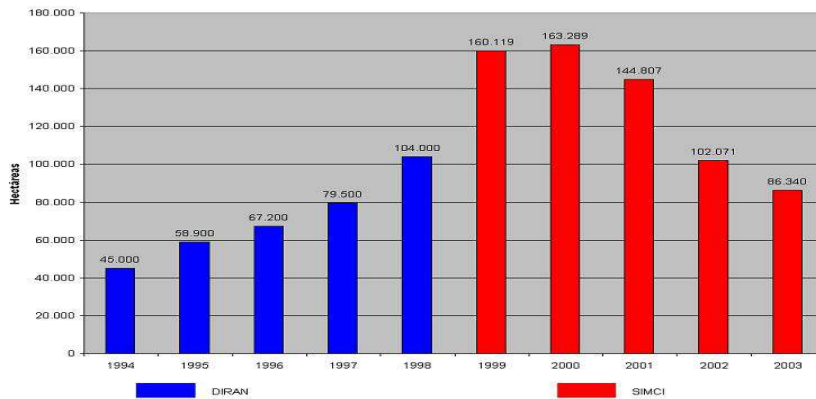
Gráfico 1: Objetivos generales Plan Colombia

Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado	Reactivación económica y social	Fortalecimiento Institucional	Desmovilización, desarme y reintegración
<ul style="list-style-type: none"> •Reducir en 50% el cultivo de narcóticos en el territorio colombiano •Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, y proteger a la ciudadanía •Moderniza el sector seguridad y defensa •Asegurar el entrenamiento de la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DDHH y el respeto al DIH 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover las condiciones para a generación del empleo y la estabilidad social •Ampliar las preferencias arancelarias, como el elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico y favorecer la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio que amplíe las posibilidades de empleo •Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional 	<ul style="list-style-type: none"> •Proteger y recuperar el capital humano físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico (inversión focalizada en regiones pobres y vulnerables) •Fortalecer y modernizar el servicio de justicia y reducir la impunidad •Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DDHH y el respeto al DIH 	<ul style="list-style-type: none"> •Apoyar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley (GAML) •Buscar la activa participación de la comunidad internacional e todas las etapas del proceso

Fuente: DNP-DJS. Tomado de Balance del Plan Colombia, 1999-2005.

Entre 1992 y el 2000 los cultivos tuvieron un aumento continuo. Los aportes del Plan Colombia empezaron a llegar a finales del 2000 y sus efectos se comenzaron a percibir con intensidad desde el 2001; se pasó de 144 mil hectáreas en 2001 a 86 mil en 2003. No obstante, es importante resaltar que los cultivadores de la hoja de coca cambiaron los lugares de siembra.

Gráfico 2: Cultivos de Coca histórico 1994 - 2003



Fuente: DNP-DJS. Tomado de Balance del Plan Colombia, 1999-2005.

De manera paralela a éstas acciones, se aumentó el número de hombres y se capacitó en temas como la guerra contra el tráfico de ilícitos. Los programas sociales se ejecutaron en buena parte. Sin embargo, se presentaron varios inconvenientes como la afectación de la población y de los cultivos lícitos con los químicos usados en la aspersión contra los cultivos de uso ilícito. Lo anterior sumado al aumento y consolidación de actores armados ilegales, diferentes a las FARC⁷, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ocasionaron un aumento progresivo en el número de desplazados.

“El número más alto de desplazados, más de 1,6 millones, tuvo lugar entre 1998 y 2002, una época de fortalecimiento militar sin precedentes de los paramilitares de

⁷ Actor armado ilegal que sostenía diálogos de paz con el gobierno.

las AUC y de las FARC, mientras éstas negociaban con el gobierno en el Caguán” (Semana, 2014)⁸.

La mayor parte de los recursos se destinó a las fuerzas armadas sin que ellas pudieran resolver de manera efectiva el problema de las drogas, el crimen organizado y la violencia. El Plan Colombia no destinó recursos para el fortalecimiento de las instituciones ni para otros rubros como el desarrollo alternativo y social.

De acuerdo con Rojas (2007), la permanente mutación del Plan Colombia revela varias situaciones, entre otras, que es una estrategia de ensayo y error en la que Colombia constituye un caso particular de debilidad estatal, que combina formas de institucionalidad estables con disfuncionalidades significativas. Para la autora ha sido un laboratorio para la implementación de una política de intervención en el caso de estados débiles, pero no colapsados, que se ha ido configurando de manera tentativa y al ritmo del choque de los intereses y de las visiones de los distintos actores involucrados.

En este sentido, el fin del proceso de paz con las FARC tendría lugar en un escenario mundial transformado por los eventos del 9/11. Contexto político que impondría la lógica amigo/enemigo bajo la cual los países aliados de la potencia norteamericana tendrían que combatir el flagelo del terrorismo. Para el 2001 se eliminaría la diferencia formal entre la lucha antidrogas y la guerra contra la insurgencia

⁸ Revista Semana “Los desplazados por la violencia en 2013 se cuentan por decenas de miles” 11 de junio de 2014 consultado el 06 de noviembre de 2014 en <http://www.semana.com/nacion/articulo/desplazamiento-en-colombia-en-el-2013/391283-3>

en el país, Estados Unidos ofrece apoyo a Colombia para reestablecer el control estatal sobre su territorio. Lo anterior incentivó a la política antidroga como Estrategia Regional Andina, generando fuertes lineamientos en la política interméstica⁹ relacionados con la seguridad y la defensa, dejando por fuera temas importantes de tipo social y económico.

En consecuencia con lo anterior, la llegada del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004) y (2004- 2008) representaría un giro en la posición del gobierno colombiano frente al conflicto. Su política doméstica estuvo basada en la Defensa y Seguridad Democrática, su objetivo principal era consolidar el control nacional y reestablecer la autoridad del Estado en el territorio, fortalecer la fuerza pública, desarrollar la Doctrina de Acción Integral, y mediante el fomento de la política social y el uso legítimo de la fuerza presionar a los grupos armados ilegales a entrar en una verdadera negociación o desmantelarse (Rojas, 2007:138). EL 12 de agosto de 2002 se declara como medida excepcional el Estado de Conmoción Interior por el Presidente de la República, medida que permitiría la presentación de un estatuto antiterrorista que implicaba una reforma constitucional.

La política de Seguridad Democrática era contraria con el Plan Patriota que funcionaba como una estrategia de ofensiva militar, que implicaba la recuperación de territorios dominados por las FARC con especial énfasis en las zonas sur del país. Plan

⁹ El término "interméstico" designa una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstico. Ello con el fin de reflexionar sobre los conflictos domésticos con desdoblamiento regional y vice-versa. [Cita Gabriel de Pier (2011) en Geopolítica de los Conflictos Intermésticos en Sudamérica (Bayless Manning ,1977)]

que fue implementado con ayuda y acompañamiento de los Estados Unidos. En buena parte del territorio colombiano las FARC emprendían acciones armadas, al igual, que las Autodefensas y el ELN. La política de Seguridad Democrática tenía grandes similitudes con el Plan Colombia. No obstante, difería en que ésta tenía un enfoque de fortalecimiento institucional y comunitario, el desarrollo de infraestructura física y social, y lo más novedoso, los programas de desarrollo y paz.

Todas estas iniciativas debían ser acompañadas por la recuperación del territorio por parte de las Fuerzas Armadas. La política estaba delimitada en tres grandes objetivos: el primero se concentraba en afianzar los logros de la política de defensa y seguridad democrática; el segundo, era consolidar la confianza inversionista y el crecimiento económico sostenido con equidad social, que generase competitividad y empleo; finalmente, el tercero, era el cumplimiento de programas con sus metas sociales que permitieran reducir la pobreza, promover la equidad y ampliar los programas del Estado para que lleguen a quienes más lo necesita (Departamento Nacional de Planeación, 2002: 68).

Mientras que el Plan Patriota funcionaba como estrategia para contrarrestar a los grupos insurgentes en las zonas más críticas. Tenía tres fases, distribuidas de la siguiente manera:

- **Primera Fase:** Alistamiento y despliegue, donde se esperaba una reconfiguración de las Fuerzas Armadas del país, el aumento y entrenamiento del pie de fuerza.
- **Segunda Fase:** Debilitamiento, que intentaba desarticular a las FARC y se subdividía en dos fases: la primera consistía en seleccionar un área determinada y liberarla de acciones por parte de estos grupos. La segunda hacía referencia a replicar esta acción en las zonas aledañas y obligar a estos grupos a ocasionales desmovilizaciones.
- **Tercera fase:** Consolidación, en la que se pensaba que luego de tanta presión militar ejercida, se iniciaran diálogos de paz, con el ánimo de garantizar la armonía y la seguridad en el territorio (Ídem, 2002:70).

El gráfico 3, muestra la estrategia por parte del gobierno y las Fuerzas Militares contra los grupos armados ilegales que quedaban tras los acuerdos de desmovilización de las AUC.



Fuente: Ministerio de Defensa. Tomado de Control Territorial, legitimidad y consolidación de la Seguridad Democrática. Revista Fuerzas Armadas. Vol. LXXVI, Ed. 205. Abril 2008

Algunos de los programas sociales implementados por el Gobierno de Andrés Pastrana fueron mantenidos por el gobierno de Uribe Vélez como Familias, Jóvenes, Empleo en Acción, Vías para la Paz y la Red de Apoyo Social.

De manera adicional, se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, con objetivos como: 1) Generar proyectos productivos y de generación de ingresos 2) Familias Guardabosques y 3) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado. El primero de estos objetivos, buscaba brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas a los cultivos de uso ilícito. Con proyectos agroforestales, para

su financiamiento se crearía el Fondo Agropecuario de Garantías, además se promoverían alianzas con diferentes entidades privadas y contaría con planes de acción como el de Seguridad Alimentaria y el de Proyectos Productivos.

En cuanto al segundo objetivo, Familias Guardabosques pretendía coordinar familias campesinas para que estas se organizaran y trabajaran de la mano del Estado en la preservación del medio ambiente que había sido afectado tanto por el conflicto armado interno como por la ola expansiva de los cultivos de uso ilícito. El programa centraría su atención en la unidad familiar y en las relaciones que vinculan la comunidad y el territorio (Ídem, 2002: 68).

Finalmente el objetivo de promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado buscaba una ejecución acertada de los planes en las zonas más apartadas, fortaleciendo los niveles de confianza y legitimidad de las instituciones. De acuerdo con el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” la estrategia se implementaría en tres fases:

- **Fase de Preparación:** En esta fase se deseaba recolectar un gran número de ideas que surgieran en los debates que se iban a proponer en cada región, para reconocer las necesidades básicas para así, implementar proyectos para el desarrollo local.

- **Fase de Desarrollo:** Se seleccionaban aquellos proyectos que tuviesen mayor relevancia en términos de generación de empleos, ingresos y recuperación del tejido social.
- **Fase Consolidación:** Los procesos iban a ser entregados a entes para la autogestión a nivel regional y local (Ídem, 2002:70).

Dentro de los logros obtenidos por la política se destaca el retorno de un buen número de familias, varias rondas de negociación e implementación de proyectos, una reducción notable en el número de secuentros y algunos avances en materia de justicia como la creación de casas de justicia y la entrada en funcionamiento de dos estructuras de apoyo judicial.

Para el 2004 es creado el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), teniendo como objetivo la articulación institucional buscando fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en las zonas más afectadas por la violencia. Sus lineamientos se trazaban bajo tres principios: a) lograr que el Estado social de derecho se desarrolle plenamente en estas zonas recuperadas por la Fuerza Pública; b) coordinar las agencias del Estado; y c) evaluar avances bajo cuatro indicadores básicos: violencia y delincuencia; indicadores sociales; gobernabilidad; y crecimiento económico. Para la operación de esta iniciativa, las entidades del Estado designaron delegados permanentes ante la Presidencia de la República en un sistema coordinado por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para facilitar las sinergias y agilizar todas las acciones requeridas para avanzar en los

indicadores que deben permitir el pleno desarrollo del Estado Social de Derecho en estas zonas. Adicional a ello otras veintena entidades designaron delegados de enlace para realizar esta coordinación sin tener presencia física en la Agencia Presidencial [Cita del Reporte Ejecutivo CCAI, 2010 (Hoyos, 2008)].

8.1. Conclusiones

El capítulo presentó un breve recorrido por las políticas públicas que se implementaron en los gobiernos anteriores al de Juan Manuel Santos, el gobierno de Andrés Pastrana (1998- 2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004) y (2004- 2008), y que buscaron impactar de manera positiva los movimiento lentos que se venían gestando en los municipios con presencia de “protoestados”.

Se señaló en cuanto al Plan Colombia implementado en el gobierno de Andrés Pastrana que fue una estrategia de ensayo y error, en el que el Estado colombiano representaba un caso particular de debilidad estatal pero no de Estado colapsado, puesto que se encontraba presente una institucionalidad estable con disfuncionalidades significativas sobre todo en las zonas con alta presencia de “protoestados”, ello enmarcó la apuesta por el proceso de paz con las FARC.

La puesta en marcha del Plan Colombia también dejó entrever un constante choque de intereses entre diferentes actores, dentro de los que se encuentra el gobierno norteamericano, actor decisivo que bajo lineamientos de política exterior determinaría, en un buen sentido, el fin de proceso de paz con las FARC y

reconfiguraría la lógica negociadora al imponer luego de los eventos del 9/11 una lógica de amigo/enemigo en el escenario mundial bajo la cual los países aliados de la potencia norteamericana tendrían que combatir el flagelo del terrorismo. Para el 2001 se eliminaría la diferencia formal entre la lucha antidrogas y la guerra contra la insurgencia en el país.

Bajo el marco anterior en el capítulo se identificó que con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2004) y (2004- 2008) se presentaría un giro en la posición del gobierno colombiano frente al conflicto, los lineamientos de las políticas tendrían como objetivo combatir el terrorismo, recuperar la seguridad y defender el territorio nacional presionando a los “protoestados” a una negociación o el desmantelamiento. Siendo las AUC el único actor que decidió negociar con el gobierno y entregar las armas. Cabe resaltar que producto de estas acciones combativas Colombia vive una de las crisis más importantes de población en situación de desplazamiento y de víctimas del conflicto armado interno.

Se podría advertir que las políticas públicas con lógicas opuestas implementadas en los dos gobiernos no lograron impactar de manera significativa los movimientos lentos instaurados por los “protoestados”.

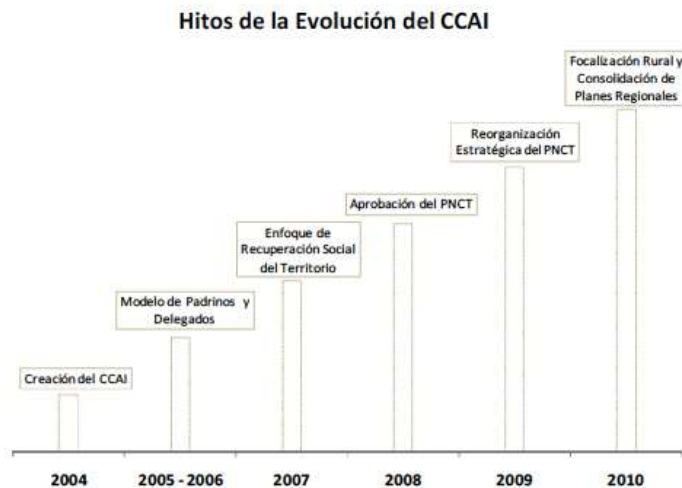
9. Capítulo

Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial Juan Manuel Santos (2010- 2014) (2014- 2018)

Con base en lo expuesto anteriormente como antecedente, este capítulo presenta una breve descripción de lo que ha sido la puesta en marcha de la Política de Consolidación desde el 2008.

En el año 2008 se aprueba la Política Nacional de Consolidación –PNC- con el fin de articular todas las acciones del Estado en pro de garantizar la prevalencia del orden jurídico constitucional en el territorio nacional. En 2009 se expide con carácter transitorio la Directiva Presidencial 01 denominada Salto Estratégico, buscando la consolidación sostenible e irreversible del territorio nacional, considerando tipos y niveles de amenaza en las regiones. A partir de un análisis territorial se identificaron cuatro tipos de intervenciones en áreas particulares: (1) las de desarticulación decisiva, donde se adelantaban operaciones militares para eliminar centros de gravedad estratégicos de los grupos armados ilegales; (2) las de contención, que buscaban bloquear la capacidad logística y de recuperación del rival; (3) las de consolidación sostenible, que intentaban garantizar un ambiente de seguridad, paz y respeto por la ley, asegurando el desarrollo humano y la oferta de servicios públicos básicos; y (4) las negables, que por sus características geográficas no eran susceptibles de ser consolidadas (reservas naturales, áreas protegidas, etc.) (PNCRT, 2012:20).

Gráfico 4: Hitos de la Evolución del CCAI



Fuente: Plan Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial, 2012:21

Durante el gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos (2010- 2014) (2014- 2018) la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT- es creada mediante el Decreto 4161 en el 2011, la cual estaría a cargo de proyectos movilizadores para la recuperación de los lazos sociales y económicos de las regiones. Asimismo, debería ejecutar los distintos recursos invertidos para la recuperación de la institucionalidad estatal en las zonas de consolidación focalizadas del país y las afectadas por cultivos de uso ilícito.

Por lo que la PNCRT podríamos considerarla, como las anteriores medidas llevadas a cabo por los otros gobiernos, como una institución de movimiento rápido que tiene como principal objetivo cambiar las instituciones de movimiento lento. En este

sentido, los logros asociados a ella corresponden a una estrategia que genere un efecto positivo sobre la recuperación de la “estabilidad”, como son:

a. Reconstrucción social, sobre todo en cuanto tiene que ver con el sistema de valores y cultura ciudadana, debido a largos procesos de control ilegal del territorio los grupos armados ilegales lograron inculcar y forzar actitudes y valores funcionales a la ilegalidad y la convivencia con el delito;

b. Reconstrucción económica, por cuanto el control ilegal del territorio bloqueó dinámicas de formalización de derechos de propiedad y de interacción con los mercados nacionales e internacionales, manteniendo las economías locales en ambientes de simple supervivencia. Se forzó la vinculación de los campesinos a los cultivos ilícitos desalojando incluso las actividades productivas de subsistencia.

c. Reconstrucción institucional, por cuanto el prolongado control ilegal de los territorios conllevó la extrema debilidad de las instituciones locales y, en particular, de las administraciones municipales, al tiempo que introdujo mecanismos de regulación arbitrarios pero expeditos de las relaciones sociales y el manejo de conflictos. Por lo general, los grupos armados ilegales instrumentaron la organización social local para sus propios objetivos de control ilegal del territorio. La consolidación implica, entonces, reconstruir y fortalecer ese capital social como activo para que la comunidad tome en sus manos el

control para la gestión de sus genuinos intereses de bienestar, desarrollo y prosperidad. Finalmente, la consolidación y reconstrucción territorial implica lograr la condición de territorios libres de cultivos ilícitos (Ídem, 2012:22).

En síntesis los objetivos de la PNCRT son recuperar o establecer de manera irreversible el control institucional y legal del territorio. Ello implica la acción coordinada de la capacidad militar, de la policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios necesarios de sus habitantes. La PNCRT se complementa con políticas de focalización con el fin de asegurar que los territorios alcancen las condiciones mínimas de control institucional.

Así mismo, dentro del PNCRT, existe el Programa de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial, que le daba continuidad al Plan Nacional de Desarrollo Alternativo¹⁰, implementado por el gobierno anterior. Este tendría como objetivo primordial el afianzamiento de los procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, que lleven a la reducción de las siembras ilegales y de la convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita, y por consiguiente a la conformación de zonas libres de cultivos ilícitos (Conpes 3669, 2010:46).

¹⁰ “Los objetivos que tenía este Programa serían tres: 1) Generar proyectos productivos y de generación de ingresos 2) Familias Guardabosques y 3) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado; Adicionalmente, se implementarían planes que lograran “apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario.” En conjunto, este plan lograría ayudar a consolidar el objetivo de la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe, como un componente de *Desarrollo en zonas Deprimidas y de conflicto*”.

El ente que se encargará de ejecutar esta parte del Programa sería el Comité para la Coordinación de la Erradicación (CCE), el cual tendría como prioridades la planeación, coordinación y seguimiento al Plan Nacional de Erradicación Manual. Este sería respaldado por Ministerios de Defensa, Interior y Justicia, Acción Social, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), la Dirección Nacional de Estupefacientes, Fuerzas Militares y Policía (Ídem, 2010:50).

Las regiones que hacen parte de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial han sido seleccionados por el gobierno nacional por ser consideradas como territorios que cuentan con gran valor ambiental y estratégico, con alto potencial económico y social ubicados en zonas que han sido afectadas por el conflicto armado interno, cultivos de uso ilícito y que cuentan con una débil presencia institucional las regiones seleccionadas para la implementación del plan son: Nudo de Paramillo, Montes de María, La Macarena y Caguan, Nariño (Tumaco), Putumayo, Oriente Antioqueño, Arauca y Cauca y Valle del Cauca.

9.1. Características generales del Cauca

La zona del norte del Cauca del plan Consolidación, región sobre la cual se trabajará la presente tesis, se caracteriza por ser un territorio estratégico para los actores armados ilegales, puesto que es un corredor para la salida al norte, centro, sur y pacífico del país; rutas usadas para la movilización de tropas, tráfico de armas,

municiones y narcotráfico. Ello hace de la región una de las más apetecidas. Los municipios caucanos que hacen parte de la PNCRT son Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio.

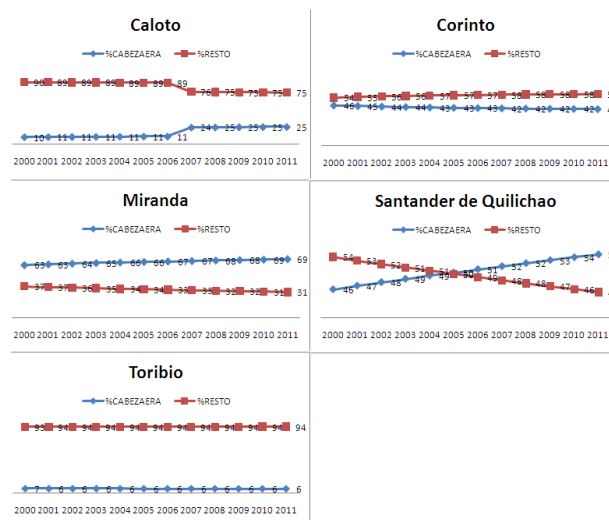
En la región hay presencia mayoritaria de comunidad afro, comunidades originarias y por supuesto mestiza. El territorio comprendido por estos municipios es de aproximadamente 3.000 km², distribuidos en 340 núcleos (corregimientos y veredas). El municipio de Santander de Quilichao es el municipio más extenso, cuenta con 104 veredas representando el 30% del total del territorio (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012:1). Otra de las características distintivas es su topografía ya que en las zonas montañosas, como se verá más adelante es donde está concentrado el cultivo de coca, en su mayoría identificadas de acuerdo al semáforo de Consolidación como una zonas rojas.

Para 2011 el departamento del Cauca registra una población de 1.330.666, el 39,2% ubicada en la cabecera y el 60,1% en el resto. De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Departamento 2012- 2015, en 2011, el departamento tenía 1,3 millones de personas, 60% de ellas localizadas en áreas rurales. Según la dinámica demográfica, el Cauca se encuentra en una etapa intermedia de transición demográfica, caracterizada por una tasa de fecundidad y mortalidad controladas, aunque superiores al promedio nacional (2,66 y 6,72 frente a 2,35 y 5,8 por mil respectivamente). En cuanto a la migración, el departamento es expulsor neto con una tasa de 6,8 por mil habitantes, el triple del promedio nacional (Cauca, 2012:23).

La distribución espacial de la población mantiene una tendencia rural (60,1% de la población total), solamente algunos municipios tienen primacía de población urbana como Miranda con un 69% y Santander de Quilichao con un 54,2% presentan predominio de población ubicada en la cabecera.

Gráficos #5.

Población. Urbana - Rural 2000 - 2011



Fuente: DANE "Censo general 2005"¹¹

La mayoría de la población se auto reconoce como Indígena, de acuerdo con el DANE (2005) es el segundo departamento del país, después de la Guajira, conformado por varios grupos etno-lingüísticos: Paeces, Guambianos, Ingas, Totoroes, Kokonucos, Yanaconas, Embera Chami, Guanaca y Eperarasiapidara. Para el año 2006 el Incora

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística "Censo General 2005" consultado el 20 de noviembre de 2013 en <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>

había reconocido a 48 resguardos indígenas que se localizan en aproximadamente 182.000 hectáreas (Incoder 2006). En tanto que las comunidades Afro-colombianas están en su mayoría ubicadas en las partes bajas de los ríos y en las zonas costeras.

El índice de desarrollo humano (duración media de la vida, acceso a la enseñanza y nivel de ingreso promedio) del Departamento de Cauca se encuentra en un nivel medio respecto de los estándares internacionales. No obstante, frente a otros departamentos del país sólo está por encima del Chocó. Respecto de las cifras de NBI desagregadas entre las zonas urbanas y rurales, se encuentra que los indicadores de pobreza en las zonas rurales son el doble que las de zonas urbanas. Los municipios con indicadores de pobreza rural, menores u homogéneos que los de las zonas urbanas son: Miranda, Puerto Tejada, Guapi y López de Micay (CRC, 2010: 7).

9.2. Conclusiones

La breve descripción de la puesta en marcha de la Política de Consolidación desde el 2008 permitió conocer la manera como se ha ido configurando la política a lo largo de los años y sus objetivos como se fueron ampliando en busca de consolidar el territorio nacional. Las diferentes etapas desde la identificación de los niveles de amenazas en las regiones hasta las intervenciones con el fin de recuperar la presencia territorial y lograr el establecimiento institucional en las regiones dominadas por los “protoestados”, ha brindado un panorama general de la manera como se fue constituyendo la PNCRT en el país.

De igual manera, se identificaron algunas características generales del departamento del Cauca, se destaca que buena parte de su población habita las zonas rurales, con altos niveles de pobreza y que cuenta con diferentes grupos étnicos, entre pueblos originarios y afrodescendientes. También se identificó el interés histórico y estratégico que los “protoestados” tienen en la zona por la fácil conexión con las otras regiones del país, lo que ha causado el desplazamiento de la población y el control en zonas de difícil acceso por sus características geográficas.

10. Capítulo

Los movimientos rápidos de la Política de Consolidación Nacional en el Cauca

En este capítulo se presenta un desarrollo de las acciones que se fueron llevando a cabo con la implementación de la Política de Consolidación tanto en el departamento del Cauca como en los municipios de consolidación, los cuales se identifican como movimientos rápidos. De acuerdo con el informe de Regionalización del Presupuesto de Inversión publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para la vigencia de 2012 el departamento de Cauca tuvo un presupuesto de inversión de \$ 975.881 millones, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación. En tanto que, para el 2014 el departamento cuenta con recursos por \$ 1.220.266 millones. El informe resalta que “la inversión en este departamento ha crecido en términos reales un 90% durante el gobierno de Juan Manuel Santos, y el total de la inversión de este cuatrienio es superior en un 79% al periodo inmediatamente anterior” (Regionalización del Presupuesto de Inversión, DNP, 2014: 101)¹².

¹² DNP “Regionalización del Presupuesto de Inversión” 2014 consultado el 20 de enero de 2015 en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=wzTCWFDIAEU%3D&tabid=1765>.

Gráficos #6.



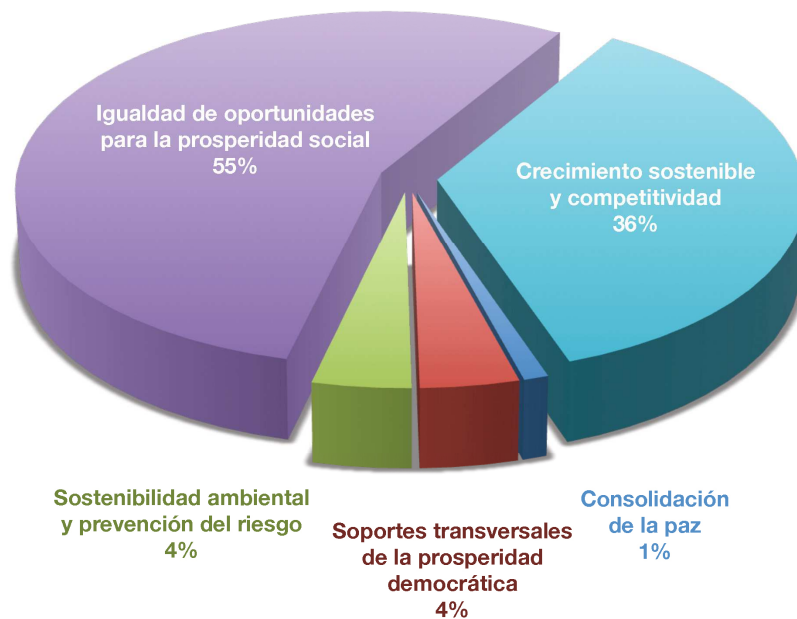
Fuente: DNP, 2014

El aumento en los presupuestos de inversión del departamento de un período a otro podría corresponder con los objetivos trazados por el Plan de Consolidación y su cumplimiento, al tiempo que, responden a las demandas de proyectos orientadores de los municipios, como son los de enfoque social, dentro de los que se encuentran los servicios como agua, luz, saneamiento básico, entre otros y aquellos encaminados a la sostenibilidad y competitividad, que apuntan a proyectos alternativos que le den dinámica a las economías locales y que contribuyan a la reducción de los cultivos ilícitos.

Distribución para el departamento por cada uno de los pilares y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

Gráficos #7.

**Inversión 2014 por
Pilares del PND Cauca**



Fuente: DNP, 2014

Dentro de los ejes sobre los cuales el programa busca intervenir en la región se encuentra el proceso de **institucionalización del territorio**, el cual se basa en garantizar principalmente temas como: la justicia buscando fortalecer la presencia de operadores en el municipio, a través de la mejora y construcción de infraestructura física, como el palacio de justicia, los edificios municipales e instalaciones de infraestructura tecnológica, al tiempo que mejorar la calidad en la prestación del servicio por parte de los funcionarios, asignación de policía judicial con dedicación

exclusiva a proceso de investigación y dotación, como también el proceso de coordinación de todos los operadores de justicia y el sistema de justicia indígena y afro.

Tabla # 1. Resumen costo estimado Plan de Acción por Pilar		
Pilar	Proyectos	Costo total estimado (En millones de pesos)
Articulación e Integración territorial	38	29.534
Institucionalización del Territorio	77	243.063
Organización comunitaria y buen Gobierno	82	152.019
Total general	197	424.616
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012		

En cuanto a los proyectos y/o áreas de intervención de Consolidación se establecen unos de mayor prioridad que son los de acción inmediata y que contemplan temas referidos a la justicia y convivencia, sobre los cuales se adelanta en la región el establecimiento de una emisora para la Paz y la convivencia de las comunidades del sur oriente, reparaciones de infraestructuras y la construcción de un nuevo polideportivo.

Tabla #2. Resumen Costo estimado plan de acción por municipio

Rótulos de fila	Total Proyectos	Costo total estimado (En millones de pesos)
Caloto	11	2.933
Corinto	16	20.543
Miranda	35	110.346
Santander de Quilichao	19	65.655
Toribío	28	30.187
Varios	64	159.959
Total general	197	424.616

Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012

El eje de **la participación y el buen gobierno** mediante el cual se busca establecer un proceso de recuperación de confianza en indígenas, afro y campesinos frente a otros actores como empresarios (beneficiarios de la ley Páez y cañicultores) y el propio Estado en la región. Todo lo anterior se gestiona a través de espacios que invitan a la convivencia como es la creación de la casa de la cultura y otros zonas para la recreación y el esparcimiento, también va de la mano de nuevos espacios educativos para la comunidad y de campañas de mejoramiento de entornos urbanos al tiempo que de un compromiso de integración territorial.

Mejorar la infraestructura hace parte también de los ejes dispuestos por el gobierno en Consolidación, dicho eje en la región está vinculado a procesos como construcción del alcantarillado y el servicio de agua potable en los municipios, ellos como temas prioritarios de la región Cauca- Valle del Cauca. Según los alcaldes y la misma comunidad uno de los problemas con mayor incidencia es la aparición de enfermedades y los conflictos a los que se ven prestos los habitantes de las veredas y

corregimientos por el acceso al agua, hay zonas donde el líquido es un privilegio, es un bien escaso.

También está el eje de la **educación** que busca mejorar la capacitación en la zona, debido a la carencia de mano de obra calificada, por lo que se ha trabajado en fortalecer acuerdos que potencialicen la productividad y se tenga en cuenta las necesidades de la zona. En este sentido se trabaja sobre 40 proyectos que integran la productividad y la innovación de instituciones educativas en la región.

Finalmente esta la **generación de ingresos** por medio de procesos productivos, para la región se está contemplando en primer lugar incentivar una pequeña cadena productiva para los pequeños productores agrarios de cacao, cafés especiales y variedades frutales buscando prolongar los ingresos de los mismos. Para la comunidad de la región es importante contar con vías terciarias que posibiliten el transporte de lo producido al tiempo que demanda mayor oferta en capacitaciones.

De acuerdo con INVIAS (2013) las vías beneficiadas con la inversión son: Morales – Suárez- Timba- Santander de Quilichao incluye La Balsa- Buenos Aires, Puerto Tejada – Puente El Hormiguero, Pescador – Siberia – Caldon - El Pital , Totoró - Silvia – Jambaló – Toribio - El Palo, Miranda – Santa Ana – El Ortigal y Puerto Tejada – La Sofia – Obando- Guachené- Crucero de Gualí, Caloto – La Placa. Otros tres proyectos en etapa de estudios y diseños en la región son: Estudio de la Plataforma de Intercambio Modal del Norte del Cauca, pre-factibilidad para la

construcción de la Línea Férrea del Norte del Cauca y Factibilidad de la Plataforma de intercambio modal del Norte del Cauca. Se espera que dicha inversión impacte en promedio 2.5% el PIB entre 2014 y 2016 de los municipios de Cauca, adicional a ello se tiene expectativa que se genere 2.000 empleos directos e indirectos.

De acuerdo con el resumen de costo presentado por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, Miranda es el municipio con mayores proyectos 35, seguido de Toribío con 28 y Santander de Quilichao con 19. El énfasis está puesto en el pilar organización comunitaria y buen gobierno, seguido de institucionalidad territorial. A continuación se presentan algunos de los proyectos priorizados por municipio de consolidación, lo que nos permite conocer los movimientos rápidos para cada municipio.

10.1. Proyectos priorizados por municipio de consolidación en el Cauca

En este apartado se presenta cada uno de los proyectos de la política por municipio acompañada por la percepción de los habitantes frente a los proyectos que se vienen impulsando e implementado y que funcionan como movimientos rápidos. La información pertenece a las acciones previstas durante el 2012 y se recuperan algunas. Al final el lector encontrará una breve conclusión de los aspectos más importantes del impacto de la PNCRT.

10.1.1. CALOTO

Los proyectos del municipio son: Agua potable (Construcción de planta de potabilización de agua y de alcantarillado de la vereda Crucero de Guali), mejoramiento vial (Mejoramiento vías internas López, conexión veredas Caicedo- Marañón con Caloto, entre otros), infraestructura educativa (Construcción laboratorio Institución Educativa Niña María de Crucero de Guali, Construcción y dotación infraestructura educativa en las veredas de Huasano, Placer, Pedregal y Huellas), adecuación centro cultural y mejoramiento plaza de mercado.

Tabla #1. Proyectos Caloto	
Proyectos Caloto EJE	No. PROYECTOS
Convivencia	1
Educación	1
Infraestructura (conectividad y saneamiento básico)	2
Generación de ingresos	1
TOTAL	5
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012	

En el municipio se ha presentado un aumento de la fuerza pública y se han realizado reuniones con la comunidad, espacios propicios para indagar sobre las necesidades más urgentes para la población; una de las necesidades más urgentes es un servicio de agua eficiente. La intervención del programa cuenta con una debilidad manifestada por uno de los concejales del municipio y es lo referente a la zonificación y el establecimiento de los colores del semáforo, puesto que para él, "las veredas que más necesitan como Santa Rosa no se ha hecho nada porque están en zona roja,

claro que es zona roja es la zona que más necesita la inversión. En las zonas tranquilas la gente no tiene tantas necesidades como en otras zonas, se debería dar prioridad a las zonas que más necesitadas tiene no la más tranquilas” [Entrevista en el municipio de Caloto a líder social, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

Algunas de las percepciones nos permiten considerar la pérdida de confianza de la comunidad frente a las acciones del Estado; “realmente no tengo muy buena opinión solo se han hecho reuniones y nosotros necesitamos hechos concretos entonces hasta que no comience no puedo decir que crea en las intenciones de la gente de consolidación solo hay promesas pero de eso a que se haga algo no es claro” [Entrevista en el municipio de Caloto a un líder comunal, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. La desconfianza frente al Estado es uno de los retos que se le presenta a consolidación, el plan debería permitir que la comunidad recupere la relación con la institucionalidad formal. Del mismo modo, cabe resaltar que en el proceso de descentralización, se evidencia una falta de autonomía presupuestal por parte del municipio; “Ventajas yo creo que muchas pues nos traen recursos al municipio y no hay que salir a buscarlos” [Entrevista a un concejal del municipio de Caloto al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

Según el Boletín de Consolidación para el municipio de Caloto se reportó que durante el mes de marzo del 2013 el corregimiento de San Nicolás eligió el Comité de Veeduría que acompañara la ejecución del proyecto de construcción del salón comunal la obra tendrá un costo de 200 millones de pesos. Esta obra busca propiciar un

espacio adecuado para la realización de actividades de convivencia, recreación y buen uso del tiempo libre. Igualmente se pretende beneficiar a más de 560 familias de las veredas La Quebrada, El Guasito, Santa Rosa, Marañá y Caicedo que conforman el Consejo Comunitario Afro Yumarito (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012).

10.1.2. CORINTO

Los proyectos ha desarrollar en el municipio son: la ciudadela educativa, adecuación y mejoramiento de centro Recreativo, ampliación de la planta de agua potable, mejoramiento de los acueductos San Rafael, La María, el Jagual y Medianaranja, Construcción de 600 sistemas integrales de saneamiento básico domiciliario rural, mejoramiento de la producción de tilapia roja, iluminación del estadio municipal y construcción del puente sobre el río La Paila en Corinto, reactivación y dotación de seis puestos de salud rurales, entre otros.

Tabla #2. Proyectos Corinto	
Proyectos Corinto - EJE	No. PROYECTOS
Convivencia	1
Educación	1
Infraestructura (conectividad y saneamiento básico)	4
Generación de ingresos	1
TOTAL	7
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012	

Los proyectos que reconoce la población de Corinto son la inversión en dos parques, mejoras en unos polideportivos y algunas actividades de capacitación con la administración en procesos técnicos y administrativos. Algunos de los líderes del

municipio resaltan la necesidad de proyectos productivos, al tiempo que cuestionan la ejecución real de los proyectos; “sería bueno que se pudieran hacer proyectos productivos pero hasta ahora no hay nada. No hay nada de eso es una pantalla del gobierno nacional nos tienen abandonados” [Entrevista en el municipio de Corinto a un líder comunal, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

Al igual que en Caloto, el municipio presenta dependencia de los recursos del centro; “antes teníamos que ir a Popayán a aruñar algún recurso ahora la gente de consolidación vienen acá a ofrecernos recursos” [Entrevista en el municipio de Corinto a un concejal, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. La percepción del Alcalde frente al programa no es optimista; “yo no creo en consolidación porque para mí son pañitos de aguas tibias, yo recibo lo de los parques porque a caballo regalado no se le mira el colmillo, pero que yo diga que con esto estoy consolidando a mi pueblo sí que no, eso es un ridículo y una burla para nosotros los pueblos que estamos inmersos en el programa de consolidación” [Entrevista en el municipio de Corinto al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. Ello deja entrever un cuestionamiento claro a las acciones emprendidas y se demanda cambios estructurales, al tiempo que se vislumbra una completa pérdida de confianza, nuevamente se destaca dicha debilidad como una de las más importantes que tendrá que enfrentar Consolidación.

10.1.3. MIRANDA

Los proyectos planeados para ejecución en el municipio son: saneamiento básico, plan maestro de alcantarillado (7), terminación planta de tratamiento de aguas residuales cabecera municipal, Construcción de celda transitoria semiregional para la disposición adecuada de los residuos sólidos, construcción pista de patinaje y complejo deportivo regional, mejoramiento red vial terciaria, construcción de 10 canchas multifuncionales en barrios y veredas del Municipio, fortalecimiento de la ciudadela Campus universitario, construcción y dotación de infraestructura educativa Mariscal Sucre, fortalecimiento cadena de Café especial, producción para la seguridad alimentaria en Miranda, integrando a población desplazada: "Miranda Alimenta Miranda".

Tabla #3. Proyectos Miranda	
Proyectos Miranda - EJE	N° PROYECTOS
Convivencia	3
Educación	2
Infraestructura (conectividad y saneamiento básico)	14
Generación de ingresos	2
TOTAL	21
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012	

Los proyectos del municipio comenzaron a ser gestionados, según el alcalde, a través del Ministerio de Defensa para hacer unas inversiones hasta de \$ 50 millones de pesos en diferentes sectores. Es importante hacer la salvedad que los proyectos no tuvieron en cuenta la particularidad del municipio; "lo que sí es un error en ese programa es que se compraron materiales desde Bogotá y nuestra zona produce

arena, balastro, piedra y los costos desde Bogotá son muy diferentes a los de nuestro Municipio pero ya se hizo la queja” [Entrevista en el municipio de Miranda al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. Dicho desconocimiento no permite que el dinero en la zona realmente mueva la economía local y genere mayor movimiento en el flujo monetario del municipio. El desarrollo de una zona viene de la mano de éste tipo de acciones.

La comunidad no identifica ningún proyecto productivo, sólo reconocen reuniones comunitarias y destacan la necesidad de intervenir en las zonas rojas

identificadas por el plan. También se reconoce la llegada de; “la Fuerza de Tarea Apolo que llego con un señor general de la republica, hay un componente militar alto y han habido bastantes combates esa es la estrategia de ellos en una mano el garrote y en la otra mano la zanahoria” [Entrevista en el municipio de Miranda al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. Dicha alusión deja entrever la mala relación que todavía hay entre la población y la fuerza Pública.

Llama la atención la presencia que todavía mantiene la guerrilla y hasta cierto punto su control e “institucionalidad” en el territorio; “pues por un lado vamos a tener ventajas por la inversión pero también podemos tener desventajas en el momento en que la guerrilla se entere de donde salen los recursos” [Entrevista en el municipio de Miranda a un líder comunal, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

10.1.4. SANTANDER DE QUILICHAO

Para el municipio de Santander de Quilichao los proyectos estipulados son: mejoramiento vía panamericana- San Rafael, construcción sistema de alcantarillado vereda La Robleda, Planta de tratamiento interveredal zona norte de la cabecera municipal, construcción de sistema de acueducto interveredal Quinamayó- Alegrías, mejoramiento infraestructura educativa- colegios, fortalecimiento de la cadena de café en el municipio, mejoramiento Colegio el Palmar, Limbania Velasco, San Antonio, y La Aurora, centro regional de transportes, centro de rehabilitación de drogadictos, entre otros.

Tabla #4. Proyectos Santander de Quilichao	
Proyectos Santander de Quilichao - EJE	N° PROYECTOS
Educación	3
Infraestructura (conectividad y saneamiento básico)	4
Generación de ingresos	1
TOTAL	8
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012	

El programa comenzó reuniéndose con el personal de la alcaldía y luego fue convocada la comunidad a reuniones en las que se establecieron prioridades, para uno de los líderes comunales es la misma comunidad la que realmente conoce las necesidades. De acuerdo con el secretario de la planeación municipal se priorizaron puntos como; “en los que la seguridad va de la mano con la participación y la cultura, otro factor que el programa va a trabajar es el de desarrollo social e infraestructura, mejorando las instalaciones de la alcaldía para poder atender de manera adecuada a la gente y finalmente el desarrollo económico para mejorar la capacidad de ingresos de

los Quilchagueños” [Entrevista en el municipio de Santander de Quilichao al secretario de Planeación Municipal, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012]. Según uno de los concejales del municipio “la comunidad ve con buenos ojos la iniciativa del gobierno nacional. Hay optimismo en la comunidad frente a la llegada de Consolidación”.

10.1.5. TORIBÍO

Entre los proyectos para Toribío se encuentran: Construcción de la Casa de la cultura del Municipio, construcción del Polideportivo / **sitio de refugio** del casco urbano del municipio, construcción de las graderías de la cancha de fútbol del casco urbano, construcción de aulas de la institución educativa de Toribio, consolidación organizativa, productiva, de la poscosecha y administrativa de la cadena de maracuyá morado ó gulupa, alianzas productivas para comercialización de sábila, trucha, hortalizas, productos lácteos, planta de rayado para producción de Achira, fortalecimiento de la cadena de valor del café, fortalecimiento de 356 proyectos productivos de comunidades indígenas NASA, producción y transformación de leche en la planta lácteos San Luis, mejoramiento plaza de mercado.

Tabla #5. Proyectos Toribío	
Proyectos Toribío – EJE	No. PROYECTOS
TOTAL	16
Convivencia	3
Educación	1
Generación de ingresos	12
Fuente: Plan de Acción Regional Valle del Cauca y Cauca. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2012	

En el municipio se han realizado reuniones y se comenta de un aumento en el pie de fuerza. Los proyectos de infraestructura que reconoce la comunidad son la plaza de mercado y una mejora en escenarios deportivos.

Según el boletín informativo del Consolidación del 18 de marzo del 2013 en la sesión No. 14 de la Comisión Intersectorial Regional del proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, se aprobó la fase de pre inversión de cinco proyectos de alianzas productivas en los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca, y Caloto, Corinto y Santander de Quilichao. El apoyo a estas iniciativas cuenta con una inversión de \$ 4.539 millones que benefician a 373 familias de estas zonas de Consolidación. Se estima que a esta fase de pre inversión pase también un proyecto de Miranda, para lo cual la Gobernación del Cauca aportará recursos adicionales (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012).

En el informe final presentado por el director de Consolidación Territorial, Germán Chamorro de la Rosa se advierte una inversión de 3 mil millones de pesos, a través de los cuales se favoreció a 3.681 familias en los municipios focalizados: Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio (Cauca). En cuanto a proyectos productivos la entidad invirtió alrededor de 383 millones de pesos (Ídem, 2013).

Los avances de la PNCRT en la región han estado relacionados con algunos proyectos de infraestructura que le apuntan a la optimización de proyectos productivos, relacionados a continuación:

Tabla #6. Proyectos Priorizados		
Municipio	Proyecto priorizados	Costo en millones \$
Miranda	Construcción de parque en la vereda Tierradentro	\$ 50,000
Miranda	Alumbrado público vereda Ortigal	\$ 50,000
Miranda	Alumbrado público vereda Tulipán	\$ 50,000
Miranda	Mejoramiento de trapiches en la vereda Santa Ana	\$ 50,000
Miranda	Construcción del parque en la vereda la Munda	\$ 50,000
Miranda	Mejoramiento del centro cultural en la vereda Cañón	\$ 50,000
Miranda	Adecuación de escenario deportivo en la vereda San Andrés	\$ 50,000
Miranda	Terminación de la salón cultural y escenario deportivo en la vereda la Lindosa	\$ 50,000
Total		\$ 550,000
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2013		

El pilar de Fortalecimiento institucional ha presentado avances como el diagnóstico de necesidades de fortalecimiento institucional administraciones locales, se realizó en compañía de las administraciones locales; el acompañamiento de la formulación de los planes de Desarrollo Municipales, en los que se contó con la participación activa de la población; la socialización y acompañamiento en gestión de programa CERES, Bibliotecas escolares, Programa Cien mil viviendas, Programa SUPERATE.

Respecto a las alianzas productivas se vienen adelantando varios proyectos en los municipios, uno que ya está en estado de evaluación en Toribio de la línea productiva de Gulupa.

Tabla # 7. Apoyo para formulación de proyectos	
Número de perfiles	Infraestructura: 34
	Cadenas de valor: 6
Valor de pre-inversión solicitado	\$606,800,000
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2013	

Tabla # 8. Alianzas productivas	
Municipio:	Toribio
Línea productiva:	Gulupa
Nombre del proyecto:	Consolidación organizativa, productiva, de la poscosecha y administrativa de la cadena de maracuyá morado ó gulupa (<i>Passiflora edulis Sims</i>), para la comercialización en los mercados de exportación.
Organización:	Asociación de cabildos - PROYECTO NASA
Familias:	120
Costo total:	\$1779 millones
Cofinanciación UACT:	\$150 millones
Estado del proyecto:	En evaluación
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial 2013	

10.2. Conclusiones

A manera de conclusión encontramos que en algunos de los municipios se identifica un aumento en la fuerza pública y una activación de espacios de participación comunitaria con la entrada de Consolidación. También se reconoce que se viene trabajando en actividades de capacitación administrativa y técnica de las autoridades locales, en este sentido el pilar de Participación Social y Buen Gobierno comienza a tener implicancia en la región, sobre todo en la reactivación de las instituciones del estado y su efecto en los movimiento lentos que posiblemente ha instaurado la cultura de la ilegalidad. Finalmente con la PNCRT en varios de los municipios se ha mejorado espacios como parques, vías e infraestructura sanitaria y de servicios públicos como el caso del alumbrado.

Otro de los aspectos que se pudo identificar y que es de suma importancia tener en cuenta, es la dificultad en términos de centralización que no permiten a los municipios tener autonomía frente a los recursos que se van a invertir, al tiempo que, no se consideraron las particularidades de la zona, ni se tuvo en cuenta la potencialidad de sus habitantes por lo que se trajo materiales y recurso humano desde Bogotá. También la población señala la baja intervención en términos de proyectos productivos, recordemos que ésta es una región donde el cultivo de coca es una de las más grandes problemáticas, en este sentido, presentar nuevos proyectos productivos podría contribuir a reducir la incidencia de la coca en la economía local.

De acuerdo con el documento de Consolidación de la región se identifica que, la falta de fuentes de ingreso en razón de la expansión de la agricultura comercial y en muchos casos el desempleo por la mecanización creciente de la caña, ha generado un sentimiento de rechazo generalizado de la comunidad, que se siente desprotegida por parte del Estado (función de regulador), además de excluida y discriminada por los empresarios.

La PNCRT enfrenta dificultades, en cuanto al pilar relacionado con el Control Institucional, puesto que algunas organizaciones y líderes asocian el programa con una estrategia militar que en vez de ayudar, polariza más la población frente a la intervención en la región.

En relación al pilar de participación ciudadana, Consolidación viene trayendo de años anteriores la expectativa no satisfecha de los programas, la gente no identifica acciones reales en este sentido. De igual modo, la falta de coordinación y planeación de algunos proyectos que llegan a la región ha contribuido a la mala percepción que tiene la población.

Finalmente en lo referente a la integración económica se identificó por parte del programa la laxitud y en algunos casos “aparente complacencia” por parte de algunas instancias oficiales, con la que se ejerce la regulación del uso del suelo y el problema de concentración de la propiedad sobre la tierra en la región. A ello se debe adicionar la

nula interacción entre los núcleos agroindustriales asentados en la zona y la comunidad.

Como se mencionó anteriormente la PNCRT ha logrado impactar de manera positiva varios aspectos mediante movimientos rápidos como los programas prioritarios de intervención social. No obstante, se ha enfrentado con varios desafíos y dificultades que responden a la dinámica que se presenta en la zona como son, la desconfianza a las instituciones estatales, la desarticulación entre los sectores, la mala relación con la Fuerza Pública, el impacto de los “protoestados” a través de movimientos lentos que en algunos casos, podríamos decir, han permitido la convivencia de la población con practicas ilegales establecido la cultura de la ilegalidad en la zona.

11. Capítulo

Efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio antes y después de la implementación de la Política de Consolidación (2007-2013)

Este capítulo indaga en los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” en la seguridad de los municipios de consolidación ubicados en el norte del Cauca, antes y después de la implementación de la PNCRT en el lapso de tiempo 2007- 2013. En primera instancia se hace una presentación general de la situación de la violencia en el departamento del Cauca, para pasar a la situación de cada municipio.

Para tal fin, se parte del conjunto de atributos que verificarían la existencia del Estado, su “estatidad”, de acuerdo con Oszlak y retomando lo planteado por Weber encontramos como uno de los principales atributos la capacidad del Estado para institucionalizar su autoridad, la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción, es decir, el monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado. Atributo que es considerado por García; Rodríguez; García; Revelo; Espinosa (2011: 255) como una de las condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten el fortalecimiento institucional en la periferia.

Los municipios ubicados al norte del Cauca son territorios que han estado bajo el control de los “protoestados”, puesto que han servido como corredores estratégicos,

zonas de operación para abastecimiento y enfrentamientos; convirtiéndolos en zonas con débil presencia institucional y baja gobernabilidad por parte del Estado colombiano. Situación que viene afectando la seguridad de la zona.

La implementación de la política iniciaría en zonas planas de fácil acceso y baja presencia de los “protoestados” ubicados en las zonas altas y/o montañosas. Por lo que, uno de los municipios pioneros sería Santander de Quilichao, municipio con más población, además de contar con un mayor número de zonas planas y de presencia institucional. Cabe resaltar que el municipio presenta altos niveles de violencia y de consumo de drogas alucinógenas. Las zonas altas del municipio se caracterizan por tener cultivos ilícitos, presencia de “protoestados” y con corredores que facilitan el tránsito de tropas y droga.

Bajo este marco, el presente capítulo tomó los indicadores de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a la Víctimas – RNI-¹³, que dan muestra de la dinámica de seguridad en la región como son: Presencia en el municipio de grupos armado ilegales; Presencia de Fuerza pública; Abandono o despojo forzado de tierras; Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos; Desplazamiento; Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo y Situación de derechos humanos.

¹³ La RNI es el instrumento que garantiza al Sistema Nacional y Reparación a la Víctimas –SNARIV- una rápida y eficaz información nacional y regional para la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan daño a las víctimas. Consultado el 27 de octubre de 2015 en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=RNI>.

El departamento del Cauca se ha caracterizado por la presencia histórica de grupos armados. Se tiene registro de presencia guerrillera desde 1954 en este territorio, después de los bombardeos a Villa Rica, los guerrilleros liberales abandonaron el Tolima y cruzaron hacia el Cauca. Luego en 1964 con el ataque a Marquetalia en el Huila, el departamento del Cauca se convierte en un territorio de retaguardia para los actores armados. Entre ellos han tenido presencia en el departamento: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC - EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda” (Ávila, 2009 p. 7).

Mapa # 1. Presencia de Actores armado

Actualmente, en el departamento del Cauca hay presencia de tres organizaciones armadas. Las FARC – EP con el Bloque Occidental y Sur. El primer Bloque es conformado por el Frente Sexto “Hernando González Acosta”, ubicado al norte del departamento en municipios como: Toribío, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldon y Caloto. El Frente Octavo “José Gonzalo” se encuentra ubicado en la zona rural de los municipios de Timbío, Tambo, Patía, y Argelia. Los Frentes 64 “Arturo Medina” y 60



“Jaime Pardo Leal” hacen presencia en la Bota Caucana. La Columna Móvil Jacobo Arenas hace presencia al oriente del departamento. El segundo Bloque sólo lo compone el Frente 49 “Héctor Ramírez” el cual opera al sur del Departamento (Entrevista realizada en Popayán el 16 de Agosto de 2013 al Comandante de la Policía Ricardo Alarcón).

Un segundo actor armado que cuenta con una presencia histórica en el territorio del Cauca es la Guerrilla del ELN “Ejército de Liberación Nacional”. La estrategia sobre el control del territorio está liderada por el Frente de Guerra Suroccidental el cual está conformado por: el “Frente Manuel Vásquez Castaño” que hace presencia en la Bota Caucana. Dicho frente debe su crecimiento a las extorciones en las zonas petroleras del Huila y mineras de Nariño. Así mismo en el departamento se encuentran ubicadas alrededor de siete compañías por ejemplo: la Compañía Camilo Cienfuegos creada en 1999, las Compañías Lucho Quintero y Milton Hernández creadas en el 2003 (Ídem, 2009: 7).

Después del proceso de desmovilización de los Grupos Paramilitares o Autodefensas entre el periodo del 2003 y 2006, comienzan los miembros de dicha grupo armado a reorganizarse en grupos armados más pequeños de esta manera surgen las Bandas Criminales (BACRIM). (Entrevista realizada el 16 de Agosto de 2013 al Comandante de la Policía Ricardo Alarcón).

Así comenzaban a instaurarse los “protoestados” en el territorio ocupando los espacios que había dejado el Estado colombiano. Operaban a través de la configuración de instituciones informales, estableciendo en la población lógicas más cercanas a la cultura de lo ilegal. Los movimientos lentos de estas instituciones se impusieron en el territorio mediante hechos violentos y la continua convivencia de los habitantes con los modus operandi de los “protoestados”.

Bajo este marco de inoperancia y vulneración de la soberanía del Estado, el gobierno toma la decisión de crear divisiones especializadas en el combate de los grupos armados ilegales, denominados por la política exterior norteamericana luego del 11-S, como terroristas.

Por lo que, inicia operaciones en el Cauca la Tercera División del Ejército, adscrita al comando Conjunto Sur-Occidente, a través de la Vigésima Tercera Brigada y la fuerza de tarea Apolo y Zeus. Estas unidades se articulan

con la Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico de la Armada Nacional, perteneciente a la Segunda Brigada de la Infantería de Marina, la Brigada contra el narcotráfico del Ejército, la Armada Nacional, grupos de apoyo técnico de investigación de la Fiscalía (CTI) y la Policía nacional.

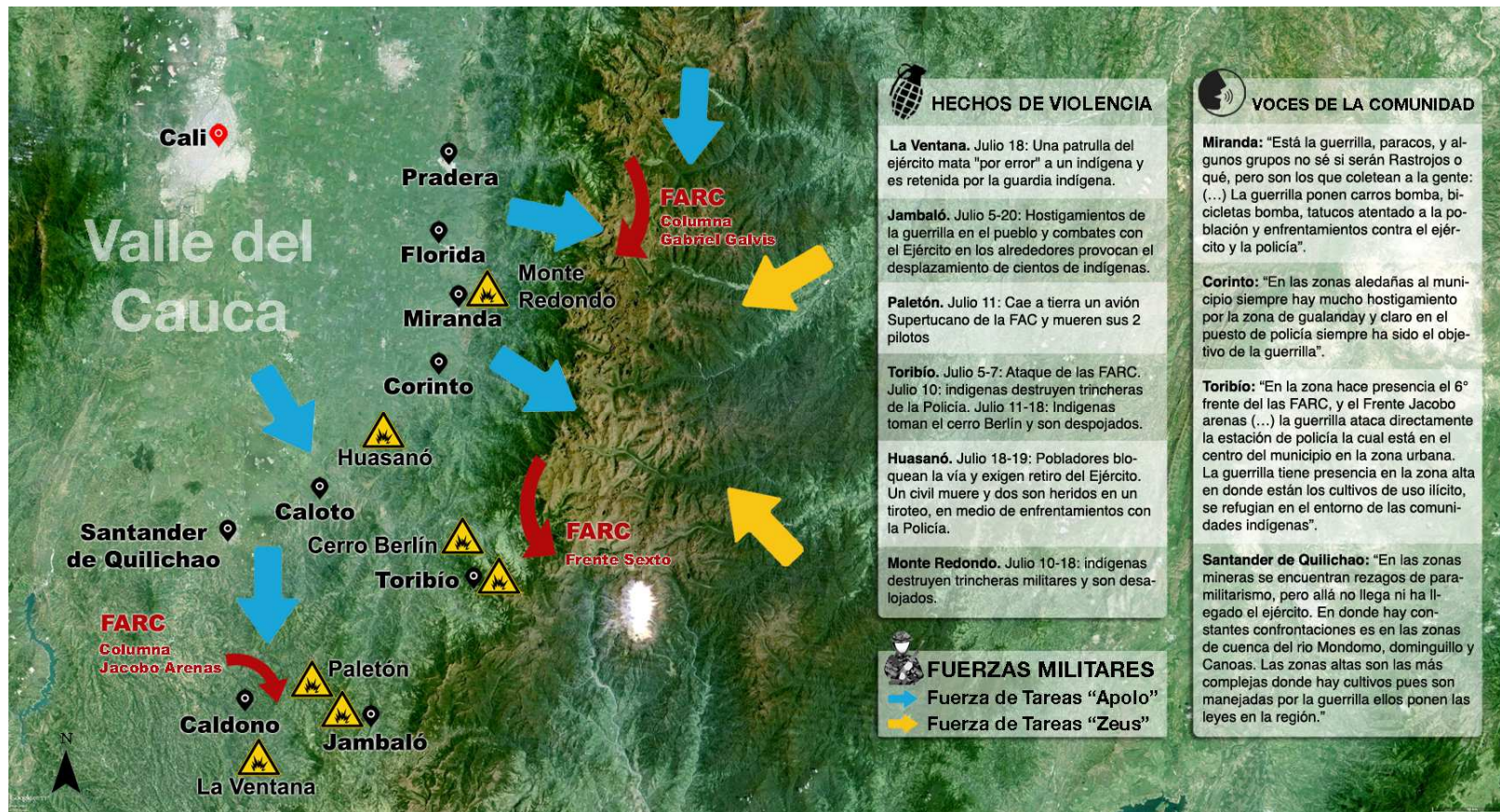
Mapa # 2. Presencia Militar en el Cauca y Valle del Cauca



En consecuencia con lo anterior, Indepaz (2013), informa que la intensidad del conflicto en esta región también se ha caracterizado por una importante ofensiva de la fuerza pública que inició con operativos de persecución al jefe guerrillero alias ‘Alfonso Cano’ en 2008 y encontró continuidad con la activación a finales de 2011 de la Fuerza de Tarea Apolo (en el desarrollo del Plan de Guerra Espada de Honor), con sede en Miranda, que busca la desarticulación de los frentes guerrilleros en la región.

A continuación se presenta el *Mapa 1: Conflicto Armado en la Región Cauca y Valle. Actores Armados y percepción de la población*, en él se consignó algunas de las acciones que tuvieron lugar en la zona al tiempo que la percepción de la población en relación a la seguridad y su relato de actos y/o atentados por parte de los “protoestados” y del ejército. Adicional a ello, los habitantes en las entrevistas identificaron lugares de minería ilegal y de cultivos de coca en donde operan los “protoestados” y ha donde el ejército no ha podido llegar ni recuperar el control.

Mapa #3: Conflicto Armado en la Región Cauca y Valle. Actores Armados y percepción de la población.



Fuente: Casa del Cauca, 2012. Con intervención propia.

Para el 2007 Corinto tuvo un aumento significativo de la variable Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos registrando 3 casos para pasar a 249 en el 2011, otra de las variables con un cambio relevante es el desplazamiento con 264 casos para el 2007 pasando a 551 en el 2011. Estos incrementos denotan la entrada del Ejército Nacional al territorio ocasionando combates directos con los “protoestados” ocasionando el desplazamiento de la población. De acuerdo, con las entrevistas, el municipio presenta una mejoría en términos de seguridad, sin embargo, la relación con la fuerza pública no es buena y existe desconfianza por parte de algunos de sus pobladores frente al programa.

Tabla #9.

Víctimas por tipo de hecho victimizante en Corinto 2007- 2014					
PERSONAS					
HECHO	2007	2008	2009	2010	2011
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	3	10	24	35	249
Amenaza	12	5	16	32	38
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	1	N/R	N/R	1	4
Desaparición forzada	8	N/R	N/R	4	1
Desplazamiento	264	299	359	376	551
Homicidio	80	115	95	82	108
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	N/R	3	3	10	2
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	N/R	77	470	361	583
Secuestro	2	2	N/R	N/R	2
Tortura	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	3	2	2	1	N/R
Fuente: Red Nacional de Información en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes					
Consultado el 27 de Octubre de 2014					

En lo que se refiere a Caloto las variables con un aumento importante son el número de desplazamientos presentándose 165 en el 2007 pasando a 430 en el 2011; y los homicidios con 43 casos para el 2007, con un pico relevante en el 2010 con 71 y una reducción de 51 casos en el 2011. En Caloto el Alcalde afirma que la situación de seguridad en el municipio ha mejorado, recuerda que hace unos años detonaron cerca de 8 o 9 bombas y que aparecían muertos en los alrededores, “pero después de un año y medio con la llegada del batallón y con el frente de Tarea Apolo las cosas mejoraron ya no volvieron los hostigamientos al municipio, todavía hay problemas en la zonas de la montaña pero hemos mejorado” [Entrevista al Alcalde en el municipio de Caloto al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012], algunos de los concejales comparten dicha afirmación. Contraria a ésta percepción varios de los líderes no sienten que la

situación haya cambiando con la llegada de Consolidación al municipio e identifican que el principal problema es el frente 6 de las FARC ubicado en la montaña. También manifiestan que los corregimientos o veredas en los cuales la situación es más difícil o ha empeorado, son en los que se están llevando a cabo actividad minera informal, en cercanías al río La Paila.

Tabla #10.

Víctimas por tipo de hecho victimizante en Caloto 2007- 2014					
PERSONAS					
HECHO	2007	2008	2009	2010	2011
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	N/R	13	11	29	118
Amenaza	1	9	9	6	24
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	N/R	N/R	N/R	1	N/R
Desaparición forzada	13	4	5	N/R	N/R
Desplazamiento	165	183	165	307	430
Homicidio	43	19	61	71	51
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	3	4	3	7	2
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	N/R	23	34	195	221
Secuestro	N/R	3	N/R	N/R	1
Tortura	N/R	N/R	N/R	N/R	5
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	2	2	N/R	2	N/R
Fuente: Red Nacional de Información en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes					
Consultado el 27 de Octubre de 2014					

En cuanto a Miranda la cifra con mayor relevancia es el desplazamiento pasando de 237 casos para el 2007 a 794 en el 2011; también es significativo el mantenimiento en el tiempo de los casos de homicidios, registrándose 34 para el 2007, 47 en el 2008, 2009 sin registro y 47 nuevamente en el 2011. El municipio hace parte del corredor estratégico de la guerrilla. Hay mayor presencia de fuerza pública, sin embargo, para algunos de sus pobladores la situación de seguridad no ha cambiado mucho. En

algunas de las zonas del municipio con presencia guerrillera la población comenta que la entrada de los recursos para proyectos es muy difícil. Sin embargo, reconocen que los proyectos de respuestas rápidas están llegando a la población afro en zonas donde no hay presencia guerrillera.

Tabla #11.

Víctimas por tipo de hecho victimizante en Miranda 2007- 2014					
PERSONAS					
HECHO	2007	2008	2009	2010	2011
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	7	N/R	N/R	3	34
Amenaza	1	4	11	1	61
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Desaparición forzada	N/R	5	N/R	N/R	12
Desplazamiento	237	274	113	135	794
Homicidio	34	47	N/R	47	16
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	3	3	N/R	1	N/R
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	N/R	8	N/R	2	67
Secuestro	4	3	2	N/R	1
Tortura	6	N/R	N/R	N/R	N/R
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	N/R	N/R	N/R	N/R	1
Fuente: Red Nacional de Información en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes					
Consultado el 27 de Octubre de 2014					

Para el caso de Santander de Quilichao variables como el desplazamiento, el homicidio y la perdida de bienes muebles e inmuebles presenta cambios relevantes. Para la primera de las variables como hemos venido viendo en los otros municipios presentó picos en el 2007 con 387, 2009 con 312 y en el 2011 con 364 registros. En tanto que para los homicidios se registra una disminución pasando de 147 en el 2007 a 64 en el 2011. Finalmente, la perdida de muebles e inmuebles presenta un pico de 166 en el 2010 y pasa a 135 en el 2011. En Santander de Quilichao la seguridad no ha

mejorado, a los antecedentes históricos de violencia que tiene el municipio y a la presencia de la guerrilla, se debe adicionar la problemática que trae el surgimiento de la actividad minera ilegal. De acuerdo con el secretario de planeación municipal;

“(..) hubo una mini masacre acá abajo, por eso el plan consolidación no ha cambiado las dinámicas de esta gente, básicamente encontramos grupos de criminales, banditas rezagos de paramilitares y guerrilla en la zona de la montaña, y los enfrentamientos son básicamente entre ellos y la policía y el ejercito... sólo llegan cuando hay hostigamiento, aunque hay varios grupos ninguno se mete con el otro, por ejemplo la guerrilla está en la zona alta donde hay cultivos de uso ilícito básicamente marihuana y coca, donde nunca funcionó lo de erradicación, los rezagos de paramilitarismos son los que sufrimos nosotros en la zonas planas. La situación no ha cambiado en lo más mínimo seguimos con los problemas los mismos actores armados. En las zonas mineras se encuentran rezagos de paramilitarismo que controlan pequeñas minerías” [Entrevista al Secretario de Planeación Municipal en el municipio de Santander de Quilichao, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

Tabla #12.

Víctimas por tipo de hecho victimizante en Santander de Quilichao 2007- 2014					
PERSONAS					
HECHO	2007	2008	2009	2010	2011
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	2	N/R	N/R	4	15
Amenaza	2	4	30	12	21
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	N/R	N/R	2	1	1
Desaparición forzada	9	5	6	N/R	N/R
Desplazamiento	387	274	312	202	364
Homicidio	147	47	71	42	64
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	N/R	3	N/R	N/R	N/R
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	1	8	N/R	66	135
Secuestro	1	N/R	4	3	5
Tortura	N/R	N/R	2	N/R	N/R
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	N/R	3	1	1	1
Fuente: Red Nacional de Información en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes					
Consultado el 27 de Octubre de 2014					

Finalmente Toribio es uno de los municipios que mayores registros presenta, lo que nos permite pensar que la intensificación del conflicto ha tocado en mayor medida a este municipio, en cuanto a los hechos que más se resalta encontramos 661 actos terroristas en el 2011. En cuanto al desplazamiento el municipio registró 995 casos en el 2008 pasando 592 hechos en el 2011.

Tabla #13.

Víctimas por tipo de hecho victimizante en Toribio 2007- 2014					
PERSONAS					
HECHO	2007	2008	2009	2010	2011
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	10	27	31	58	661
Amenaza	2	4	16	9	24
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	N/R	1	N/R	N/R	N/R
Desaparición forzada	8	N/R	N/R	N/R	N/R
Desplazamiento	270	995	264	251	592
Homicidio	18	47	22	26	83
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	N/R	6	10	N/R	N/R
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	57	119	233	621	427
Secuestro	1	N/R	N/R	N/R	N/R
Tortura	1	N/R	N/R	N/R	N/R
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	4	5	5	3	N/R
Fuente: Red Nacional de Información en http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes					
Consultado el 27 de Octubre de 2014					

En relación a las cifras presentadas y algunos picos en el periodo 2011- 2012 primeros años de la PNCRT, de acuerdo con CODHES (2012), dentro del espectro de causalidad de la concentración de los desplazamientos masivos en la región y zonas mencionadas se encuentra: por un lado, *la militarización de los territorios* por parte de la fuerza pública mediante los planes Troya Caribe y Troya Pacífico, así como el aumento de la iniciativa militar frente a las FARC, en especial contra el Comando

Conjunto de Occidente y Alfonso Cano; y por otro lado, *la expansión de los grupos armados ilegales*, realizada por las FARC en la cordillera Occidental a la altura de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca, y por Los Rastrojos y Los Urabeños en la costa pacífica y el noroccidente del país respectivamente. La confluencia de las causas enunciadas construye un marco de alta confrontación y disputa territorial entre los actores armados, lo que genera un constante estado de vulneración de la población civil.

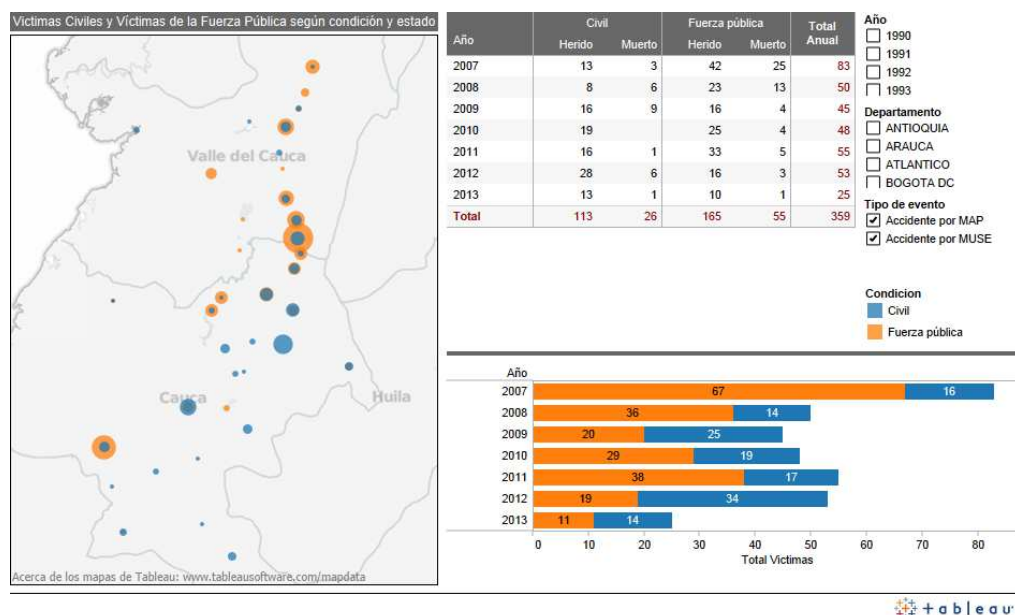
Lo anterior se corresponde con los picos de acciones victimizantes para el 2011 en la región, es decir, el aumento del pie de fuerza frente a la reorganización y reposicionamiento de las FARC llevo a que la zona presentara cifras como las que se reseñaron.

Adicional a las cifras anteriores también se consideraron los datos reportados de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) en la Región Cauca puesto que la situación de las minas antipersonal se ha convertido en una de sus consecuencias de mayor gravedad en el largo plazo. Tanto por el drama humano que significa la pérdida de vidas y la invalidez de más de 5000 víctimas, como por el costo de desactivación de minas y atención a sobrevivientes, el país está obligado a realizar un esfuerzo enorme para evitar que la problemática se agudice y se incrementen el riesgo de accidentes y los gastos de tratamiento (Informe Especial Conflicto y Minas Antipersonal en Colombia, ACNUR)¹⁴.

¹⁴ Informe Especial Conflicto y Minas Antipersonal en Colombia, ACNUR, sin fecha, Consultado el 25 de enero de 2016 en <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/1726.pdf?view=1>.

La Región presentó un aumento significativo de víctimas de minas antipersonal en los años 2007, 2011 y 2012. El primero de ellos con el registro más alto de 83 casos la mayoría de víctimas pertenecientes a la fuerza pública; en el 2011 se presentaron 55 casos, en su mayoría también pertenecientes a la fuerza pública; para el 2012 el número de casos casi que se mantiene con relación al año pasado con 53 casos.

Mapa #4. Víctimas de minas antipersonal en la Región Cauca 2007-20012



Fuente: Programa presidencial para la acción Integral contra Minas Antipersonas

No obstante, es de resaltar que el número de víctimas civiles presenta un aumento en relación a la fuerza pública, en especial en años como 2009 y 2012, el número de casos reportados muestra una tendencia al descenso después de la implementación de la Política de Consolidación.

11.1. Conclusiones

De los anteriores indicadores, se puede concluir que tienen dimensiones más profundas que las planteadas por el concepto clásico de la seguridad como la mera protección del Estado. Se pudo constatar, que el incremento en la zona de “protoestados” esta relacionado con la dinámica de la minería ilegal ubicada en las riveras de los ríos y con los cultivos de coca en la zona montañosa. Dichas actividades generadoras de ingreso (ilegal) plantean dinámicas por parte de los “protoestados” que complican la seguridad en la zona, por un lado, y por el otro, presentan a los pobladores lógicas vinculadas a la cultura de la ilegalidad que terminan instaurándose como movimientos lentos.

Aunque durante los años analizados se evidenciaron cambios en algunas de las cifras presentadas, la inseguridad en la región se mantiene. Los actos violentos por parte de los “protoestados” han ido mutando su finalidad y, podríamos decir que, ya no están tan relacionados con posiciones ideológicas y políticas, sino con el mantenimiento y control de la minería ilegal y el cultivo de coca. Es posible intuir que se está frente a una metamorfosis del origen de los “protoestados” y sus intereses.

12. Capítulo

Incidencia de los “protoestados” sobre las actividades generadoras de ingreso (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca

Este capítulo presentará una breve caracterización de la economía departamental y la economía de cada uno de los municipios que hacen parte de la PNCRT, para luego presentar las actividades legales e ilegales generadoras de ingreso que funcionan como motor dinamizador de la economía local de los municipios. Para ello, se recurrió a documentos como los planes de desarrollo, tanto del departamento como de los municipios, a los informes departamentales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- y la información suministrada en campo durante las visitas a los municipios.

Partiendo de que las actividades generadoras de ingresos legales e ilegales son el sistema de sustento que permite a las personas cubrir sus necesidades, encontramos que, según ACF (2009: 11-12), éstas dependen de elementos que lo configuran y hasta lo condicionan como son: el contexto de vulnerabilidad que puede responder a causas geográficas, climáticas, históricas, demográficas, sociales y económicas, es el que define los riesgos que enfrenta la población; Los recursos de sustento o activos a los que las familias o individuos tienen acceso, controlan o poseen y en función de los cuales llevan a cabo procesos productivos, participan en el mercado laboral y realizan intercambios. Estos recursos se pueden clasificar en: capital natural, capital físico, capital humano, capital financiero, capital social.

La interacción de estas variables es la manera como los individuos y las familias llevan a cabo sus estrategias para satisfacer sus necesidades. Este proceso determina el nivel de seguridad alimentaria, de seguridad económica y de condiciones de vida. Ante una situación adversa, o una crisis, se pondrán en marcha las estrategias de sustento para enfrentar los riesgos, éstas son llamadas de afrontamiento o de adaptación. Según Chambers y Conway (1992) “un sistema de sustento es sostenible cuando es capaz de afrontar y recuperarse de tensiones y convulsiones, mantener o incrementar sus capacidades y bienes y proporcionar oportunidades de medios de sustento sostenibles para la próxima generación”.

En el caso del Cauca el sistema de sustento esta inmerso en un contexto de vulnerabilidad por causas como la poca infraestructura de las zonas que en cierta medida las aísla, la presencia histórica de los “protoestados” y la dinámica del conflicto armado interno que ha implantando en la población estrategias para sobrevivir, entre otros; siendo estos, los factores que definen algunos de los riesgos de la población y que, muy posiblemente, condiciona sus actividades generadoras de ingresos (legales e ilegales).

En correspondencia con los recursos que se clasifican como capital natural, capital físico, capital humano, capital financiero, capital social, se presenta la caracterización del departamento en términos económicos.

Bajo este marco, el Cauca se caracteriza por fundamentar su economía en el sector agrícola, en la ganadería, en la explotación forestal y en la actividad pesquera. La producción agrícola, está basada en la caña de azúcar, caña panelera, fique y café. Algunos cultivos menores como la papa, el maíz, el tomate, el frijol y yuca. La costa pacífica constituye la mayor reserva forestal con extensiones maderas.

Según el cierre fiscal de 2012 de la Dirección General de Política Macroeconómica, el balance del Sector Público Consolidado (SPC) mejoró respecto de 2011. El SPC registró un superávit de \$1.823 mm, cuando en el año anterior había arrojado un déficit de \$12.585 mm. Como porcentaje del PIB, pasó de un déficit de 2,0% en 2011 a un superávit de 0,3% en 2012, constituyéndose en el mejor resultado en los últimos diez años. En cuanto al recaudo de impuestos en ese año sumó \$93,8 billones para el total nacional y \$427.079 millones para el Cauca. El impuesto a la renta presentó un incremento anual de 75,5% en el país, superior 42,5 pp al de 2011. Para el 2012, el comportamiento de los recaudos del Cauca frente a un año atrás no ha sido ajeno a esta tendencia; ha presentado avances importantes en los impuestos a la renta y a las ventas. En el Cauca, el crecimiento anual en el recaudo (19,6%) fue superior al total nacional (15,0%). El mayor ritmo de crecimiento de los impuestos en el departamento está asociado a la evolución de los impuestos a las ventas y a la renta, que tienen una participación en el total del 43,7% y 10,9%, respectivamente (DANE-ICER, 2012:33).

La gobernación del departamento del Cauca desde 2010 goza de una buena salud fiscal después de finalizar, pasados 10 años, el acuerdo de reestructuración de pasivos. No obstante, por disposición fiscal y administrativa, las cifras de la deuda pública desde 2011 y en 2012 fueron revisadas para incluir el crédito condonable otorgado por el Gobierno Nacional, que en un principio sumó alrededor de \$46.744 millones de pesos (Ídem, 2012)

Para el 2011 el valor de PIB del departamento del Cauca ascendió a \$ 8.585 miles de millones, lo que representó un incremento de 4,1% respecto al año anterior. El comportamiento del PIB por ramas de actividad económica, durante el 2011 el sector de minas, comercios y establecimientos financieros obtuvieron incrementos por encima del PIB departamental. En tanto, sectores como agricultura, industria, electricidad, construcción, transporte y servicios sociales registraron crecimientos por debajo. Las actividades de explotación de minas y canteras, con un 6,5%, comercio, con un 4,7%, y el sector financiero, con un 6,8%, lideraron el crecimiento de la economía. En consecuencia el PIB del Cauca creció 4,5% en promedio anual respecto a la actividad del sector minero por grandes ramas de actividad creció por encima del PIB departamental obedeció al incremento de los subsectores como extracción de carbón, carbón lignítico, y turba, extracción de minerales metalíferos y no metalíferos y al petróleo crudo registrado en el 2011 frente al 2010 (Ídem, 2012:16).

En tanto que la producción industrial ha experimentado un importante crecimiento, en gran parte por la Ley 218 de 1995, la Ley Paéz. Alrededor de 139

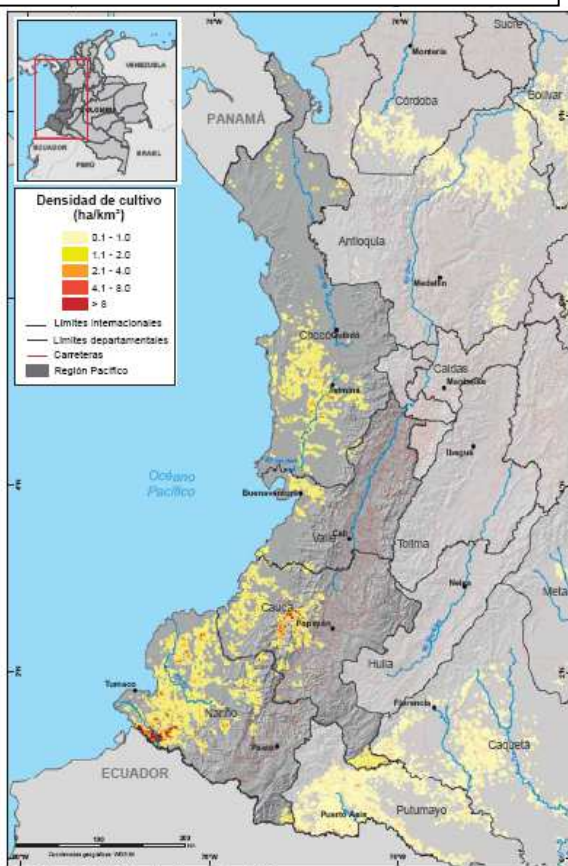
industrias emplean más de 4.800 personas. Entre el 2011 y 2012 el incremento en el nivel de empleo fue causado por el crecimiento en el número de ocupados en: servicios, transporte y construcción, las dos principales posiciones las ocuparon: trabajador por cuenta propia (58,5%) y empleado particular (24,0%); les siguieron: empleado del gobierno (9,5%), trabajador sin remuneración (2,9%), patrón o empleador y otros (2,6%) y empleado doméstico (2,5%).

La Cámara de Comercio del Cauca reportó que en 2012 se constituyeron 428 empresas en la mayoría de las actividades económicas desarrolladas en el departamento. Tal número significa que la constitución de las mismas aumentó en 125 respecto al año anterior, lo que indica un 41,3%. Los sectores más destacados del capital constituido el año pasado fueron construcción, actividad inmobiliaria, industria, comercio, agricultura y restaurantes que suman alrededor del 78% del total. Los sectores que vieron disminuido el capital fueron transporte, electricidad, servicios y explotación minera al totalizar el 22% restante (Ídem, 2012: 33).

El Departamento presentó un crecimiento significativo de 40,5% en el saldo del microcrédito. Este incremento sustancial se debe principalmente a los incentivos generados dentro del sector agrícola, por parte de instituciones públicas como el Ministerio de Agricultura, a través de los recursos de fomento de Finagro, dirigidos principalmente a los minifundistas en esta zona del país.

En la zona norte del departamento se presenta una alta concentración de desarrollo industrial que procede de la articulación con la producción de azúcar y la cercanía con el Valle del Cauca, al tiempo que determina que la región y el departamento presenten una alta dependencia de los cultivos agroindustriales. No obstante, el aislamiento y la poca dotación de infraestructura que caracterizan al departamento, refuerzan la consolidación de un patrón de desarrollo que impide que las regiones con menores ventajas alcancen un mejor desempeño socioeconómico.

Mapa #5. Densidad de cultivos de coca en la región del Pacífico 2012



12.1. Economías ilegales en la Región del Cauca: Cultivos de uso ilícito y Minería ilegal

De acuerdo con Misse (2013:12-13) pueden existir transacciones o acuerdos ilícitos sin mercado ilícito. Pero no hay mercados ilegales sin corrupción. El autor plantea que el detentor, por la violencia o la astucia, de un bien monopólico ilegal, podrá proponer a negociar un pago a cambio de su retorno a aquellos que están dispuestos a tenerlo de vuelta. La oferta, obligatoria o no, de un bien monopólico ilegal, a

individuos, grupos o instituciones (formales o informales) por parte de individuos, grupos e instituciones informales pueden derivar en una relación de fuerza.

En este sentido, el narcotráfico ocupa un importante lugar en cualquier explicación acerca de la crisis colombiana, pero no por sí mismo como factor exógeno a la política, sino por sus múltiples implicancias económicas, sociales y políticas, y, particularmente, por su impacto en el proceso de deterioro y decadencia estatal. Junto a su impacto directo sobre el Estado, las rentas producidas por el narcotráfico han alimentado a todos los actores armados. Según Bejarano & Pizarro (2010) desde ejércitos privados dedicados a la protección de narcotraficantes, grupos paramilitares y guerrilla, han basado su expansión en recursos provenientes del narcotráfico. Gracias al impacto del tráfico de drogas, el Estado ha perdido su capacidad no sólo en términos absolutos – como resultado de la corrupción, las amenazas y el uso de la fuerza-, sino también en términos relativos. Las rentas obtenidas del narcotráfico han permitido extender el alcance y la capacidad operativa de sus rivales, mientras que a su vez el Estado los ha perdido.

De acuerdo con el informe elaborado por la United Nations Office on Drugs and Crime –UNODC- sobre el monitoreo de cultivos de coca de junio del 2013, se han preinscrito 7.020 familias a los proyectos de sustitución de cultivos. Durante la primera etapa de erradicación de este año, el Gobierno presupuestó \$67.634 millones para que 32.639 familias de 12 departamentos eliminaran sus cultivos ilícitos. Hasta el momento

se han desembolsado \$9.318 billones, recursos que se han invertido principalmente en municipios como Nariño y Cauca.

En el Caso de los laboratorios de clorhidrato de cocaína, la mayoría de los "cristalizaderos" desmantelados se encontraban ubicados en los departamentos de Norte de Santander (26%), Nariño (15%), Antioquia (14%), Valle del Cauca (9%) y Cauca (8%).

Tabla #14: Erradicación manual de cultivos de coca con verificación de UNODC, por departamento de 2012.

	Cultivos de coca		Cultivos de amapola		Marihuana	
	Áreas erradicadas (ha)	% del total	Áreas erradicadas (ha)	% del total	Áreas erradicadas (ha)	% del total
Cauca	10	0.1				

Fuente: UNODC Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. Junio 2013

Las reducciones más importantes se presentaron en Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca. Los cultivos de coca en Resguardos Indígenas y en Consejos Comunitarios se redujeron mientras que en parques naturales aumentaron; sin embargo, cerca del 40% de la coca del país se encuentra en alguno de estos entes territoriales (UNODC, 2013:8).

Tabla #15: Cultivos de coca por departamentos en Colombia, 2006- 2012 (hectáreas)

	dic-06	dic-07	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11	dic-12	% Cambio 2011- 2012	% del total de 2012
Cauca	2.104	4.168	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	-29%	9%

Fuente: UNODC Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. Junio 2013

El departamento del Cauca tiene características geográficas que facilitan el cultivo, como una extensa costa marítima, altas sierras y economía rural; el cultivo de coca había permanecido en niveles relativamente bajos hasta el 2006, a partir de ese año el área sembrada con coca se triplicó alcanzando en 2009 un total de 6.597 hectáreas pasando a integrar el grupos de los tres departamentos con mayor área sembrada con coca en el país. En el 2012, luego de 2 años de estabilidad, el área sembrada con coca se redujo (-1.740 ha). La reducción en las zonas costeras, asociada a una fuerte aspersion (10.697 ha) superó la tendencia al incremento que se observó en las zonas montañosas (Ídem, 2012: 25).

Tabla #16

Tabla 5. Cultivos de coca en la región Pacífico, 2006-2012 (en hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nariño	15.606	20.259	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733
Cauca	2.104	4.168	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325
Chocó	816	1.080	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429
Valle del Cauca	281	453	2.089	997	665	981	482
Total	18.807	25.960	29.917	27.022	25.682	26.789	18.969
Tendencia anual	7%	38%	15%	-10%	-5%	4%	-29%

Fuente: UNODC, 2013.

Entre el 2001- 2009 se ha presentado cultivos en 20 municipios del departamento. Los municipios de Balboa, Bolívar, López de Micay, Mercaderes y Timbiquí presentaron los mayores incrementos. Mientras que para municipios como Argelia, Suárez, Guapi hubo una reducción en el área cultivada. El 71% se concentraba en los municipios de El Tambo (1284), Guapi (1368) y Timbiquí (1698). La contribución del Cauca es cercana al 10% del total de área sembrada en el país, proporción muy superior a su participación en el PIB agropecuario (3%) y en el PIB total nacional (1,4%) (Plan de Desarrollo del Departamento del Cauca 2012-2015: 30).

En Caloto el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito ha sido complicado, la comunidad manifiesta que no hay otras alternativas. En Corinto los cultivos se encuentran en la zona alta; para la población “la erradicación no ha funcionado porque la gente vive de los cultivos y ha sido un proceso difícil para que cambien de actividad. No se presentan nuevas alternativas”. En Miranda también hay resistencia a la erradicación “en algún momento se intento pero se dieron cuenta que a la gente no se la podía obligar había que crear conciencia y darle a los productores otras alternativas para no dejarlos morir de hambre” [Entrevista en el municipio de Caloto al Alcalde, Corporación Nuevo Arco Iris, 2012].

En la zona norte del departamento, en las zonas altas o montañosas, se encuentra la mayoría de los cultivos de uso ilícito controlado por las FARC. Dichas zonas son las identificadas como rojas, de acuerdo con la caracterización del programa, los pobladores entrevistados atañen que son territorios donde no existen las mínimas condiciones para vivir, como es el servicio de acueducto y energía. Por ello, afirman que es necesaria la intervención en estos lugares.

Economías ilegales identificadas por los pobladores por municipio intervenido

Caloto	Corinto	Miranda	Santander de Quilichao	Toribío
"Narcotráfico, la delincuencia las vacunas, los secuestros" Líder Comunal	"Cultivos de Marihuana, coca, amapola pero cada vez es menos pues a la gente no le produce lo que antes"	"Si hay moto taxismo extorsión por préstamo, venta de droga, Atracos, lo manejan pequeñas mafias de bandas que existen en la región es el mayor problema es la inseguridad, y tenemos también los hostigamientos de la guerrilla, tenemos de todo"	"Venta de sustancias psicoactivas, robos y pugnas entre pandillas o grupos ilegales"	"Principalmente esta el cultivo de marihuana, de amapola y algo de coca es un negocio de las comunidades indígenas y de las FARC" según el coordinador de proyectos

En cuanto a la minería ilegal como, como actividad generadora de ingresos ilegales, entendemos por ella a toda aquello que produce unidades productivas que carecen de los títulos legales de exploración y/o explotación, característica que usualmente va anexa a otros atributos de ilegalidad, tales como la carencia de licencias ambientales e incumplimientos de la normatividad laboral.

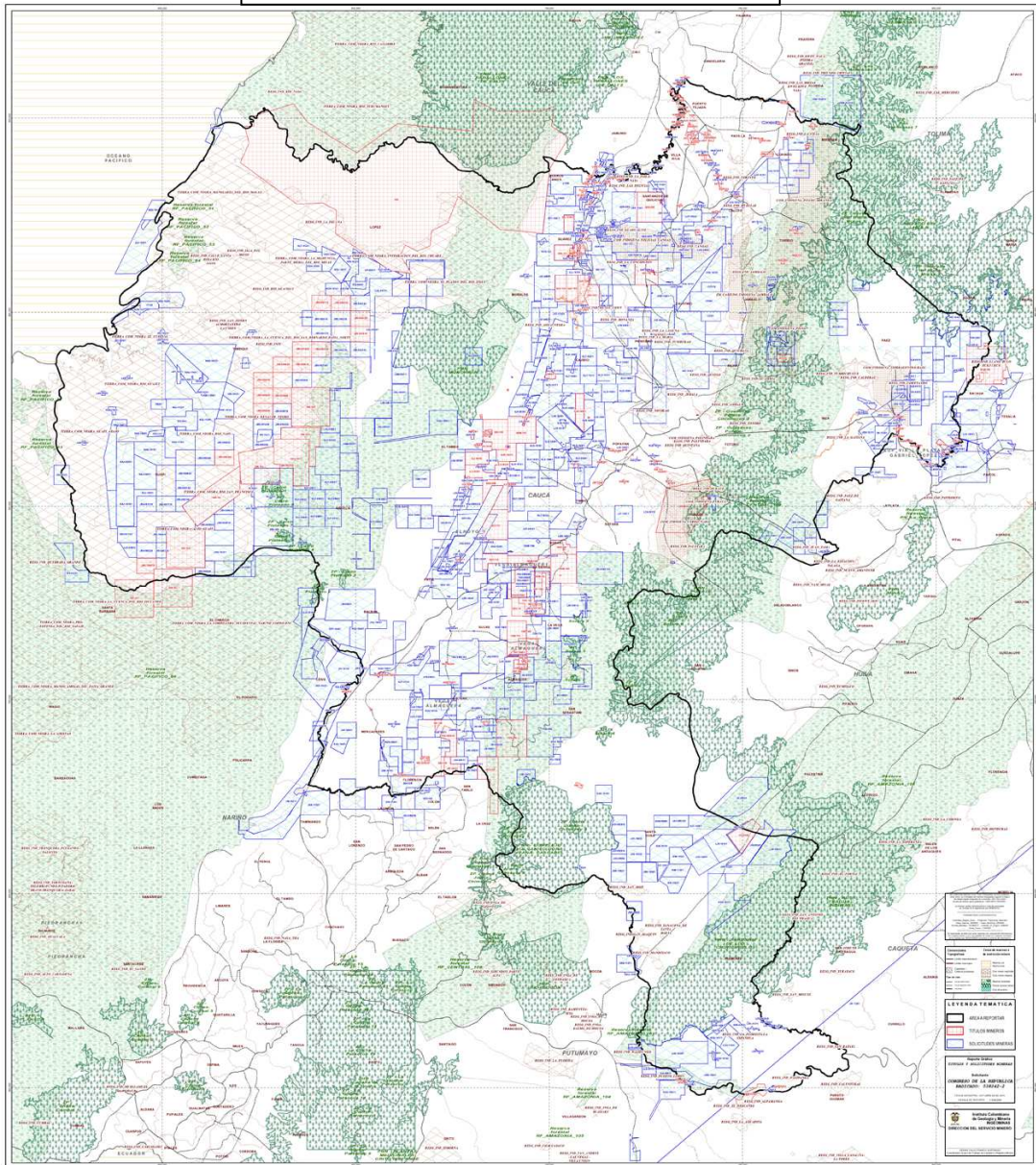
En este sentido, es pertinente retomar la noción de gobierno del oro propuesta por Giraldo, en Economía criminal y Poder Político (2013), que se enmarca bajo la propuesta de Weber (1964:49-53) que la diferencia entre gestión económica y dominación. La diferencia determinante planteada por el autor, entre estos conceptos estriba en que mientras el poder de disposición propio de la primera esta configurado por el mercado "el libre juego de los intereses", la segunda se identifica con un "poder de mando autoritario" que sugiere un ejercicio no pacífico de los poderes de disposición. Dado que para Weber toda dominación "se manifiesta y funciona en forma de gobierno", Giraldo toma licencia para hablar sobre gobierno del oro, en lugar de

dominación del oro, ya que sigue haciendo más énfasis en el carácter político y regulativo de esta acción social contrastando con el desgobierno del estado central.

El Cauca posee una extensión de 3.090.000 hectáreas, según datos oficiales del Servicio Geológico Colombiano 248 títulos mineros se encuentran otorgados, ello corresponde a 337 mil hectáreas para la explotación lo que abarca un porcentaje de 11.5% y 510 solicitudes de multinacionales ante la autoridad minera que corresponden al 25%. En la zona norte, centro, macizo y sur.

De acuerdo con el censo minero (2012) el Cauca es el octavo departamento con mayor explotación de unidades de producción minera. Hecho que no se refleja de manera proporcional en el PIB del departamento, lo que sugiere que en su mayor parte estas actividades se realizan de manera informal.

Mapa #6. Actividad Minera en el Cauca



Fuente: Servicio Geológico Colombiano, 2013

Los operativos de control a la minería mecanizada en el departamento del Cauca se han realizado en Timbiquí, Suarez, Santander de Quilichao, Morales, Tambo, Patia, La Vega, La Sierra y Santa Rosa, sin ningún tipo de resultado. En el cumplimiento del Programa de legalización de minería tradicional o de hecho, la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC- apoyó 37 proyectos en el departamento del Cauca en convenio con Servicio Geológico Colombiano. Los Municipios afectados con áreas críticas de minería ilegal son: Buenos Aires (Ríos Teta y Mazamorrero, Santander de Quilichao (Río Mondomo, Quinamayo) Caldono (Río Mondomo), Silvia (Río Quieto), Timbiquí- López de Micay, El Tambo (Magines, Alianza Limones), Rosas (Río Esmita) Vereda la Laja, La Sierra (Río Esmita) Doña Juana, Patía Corregimiento El Hoyo, Bolívar (Guachicono VR. La Carbonera), Mercaderes/Mojarras.

Dentro de los municipios incluidos en consolidación, Santander de Quilichao es el que presenta una mayor problemática de minería ilegal, por lo que para este apartado haremos énfasis en este municipio. Esta actividad ha tenido un incremento significativo dentro del municipio en parte, gracias a la presencia de grandes empresas dedicadas a esta actividad.

El crecimiento de la producción minera del municipio de Santander de Quilichao se ve reflejado en la siguiente gráfica:

Tabla #17

Municipio	PRODUCCIÓN DE ORO POR MUNICIPIO ANUAL			
	Volumen en Gr			
	2010	2011	2012	2013
Santander de Quilichao	3.565,32	6.746,07	107.049,20	98.812,17

Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO).

De acuerdo a las entrevistas realizadas en el municipio se detectó que alrededor de la actividad se vienen desarrollando un conflicto de intereses que involucra a diferentes actores. Los funcionarios de la alcaldía y ciertos concejales constantemente son señalados de recibir beneficios de la actividad minera. De acuerdo a lo manifestado por el periodista del periódico Proclama, se han realizado denuncias respecto a este tipo de irregularidades y, a raíz de estas, se han presentado una serie de atentados, presuntamente vinculados con este asunto.

Adicional a lo anterior, a partir de los últimos años grupos al margen de la ley han tenido incidencia en la actividad minera del municipio, funcionando como grupos de respaldo a organizaciones dedicadas a la minería ilegal o explotadores directos, lo que ha hecho que las comunidades afectadas por este fenómeno se vean amedrentadas y obligadas, no sólo a participar dentro del modelo económico, sino a tolerar la presencia de estos dentro de los territorios.

De acuerdo a la investigación realizada por el periodista investigador Jaime Soto Palma (2013), en Santander de Quilichao existen cerca de 9 frentes de trabajo en los que se practica intensamente la minería ilegal, la mayoría localizados entre la vereda

Quinamayó, sobre la margen izquierda y derecha del río aguas-abajo, y la vereda San Antonio.

“En esta zona se ocupan más de 5.000 personas, la mayoría afrodescendientes, y más de 50 máquinas retroexcavadoras que remueven tierra 24 horas y hacen en tan solo una hora el trabajo de 1000 hombres. Algunos frentes, como el de la vereda el Palmar llevan más de un año operando de manera ininterrumpida, y otros, no superan los 5 o 6 meses. Por regla general y de seguridad se tiene que, cada cierto tiempo; no más de 6 meses, se levanta un frente y se traslada a otro, y luego, a otro, y a otro, en un juego de ruleta para evadir quizás los ejercicios de control de las autoridades. También hay 7 sitios de exploración minera entre la vereda el Palmar aguas-abajo hasta los límites con la vereda San Antonio, 3 en Mandivá y 1 en Mondomo” (Soto, 2013).

Según la información relevada en la zona, la organización minera esta conformada por varios socios que se articulan y organizan para explotar pedazos de un mismo predio los cuales todos a su vez en la mayoría de los casos obedecen a una cabeza mayor; a un jefe o al dueño de la mina. Cada uno de estos pedazos está a cargo de un capataz que también hace las veces de administrador; en su condición, la desconfianza es para unos lo que la vida significa para otros. “En la mayoría de los casos también cuentan estos frentes con relacionistas públicos que se encargan no solo de hacer el puente con particulares para la compra de predios o proponer mediante engaños a los propietarios, campesinos y afro descendientes en su mayoría, las tales uniones temporales; “al partir”, sino que además, traman enlaces con algunos miembros de la fuerza pública para asegurar por un lado el control de la zona con información privilegiada y por el otro, el transporte ilegal de oro y de dinero” [Entrevista en el municipio de Santander de Quilichao a un líder social, Fundación Paz y Reconciliación, 2012].

Por ello, en muchas ocasiones cuando el ejército hace presencia en estas zonas sólo encuentran hoyos profundos y mineros. Según un miembro del Consejo Comunitario del Zanjón del Garrapatero que nos pidió mantener su nombre en reserva, “pareciera que aquí todos trabajan en llave y en secreto”.

La actividad minera siempre ha sido y es un negocio rentable que, desde hace años ha atraído a “protoestados”. De acuerdo con la población entrevistada, “estos grupos emplean esta actividad para lavar el dinero proveniente de los cultivos ilícitos y también extorsionan a los mineros tradicionales a través de la solicitud de pagos mensuales, bien sea exigiendo una parte de la producción bruta de la mina o una cuota por cada máquina de que disponga el minero” [Entrevista en el municipio de Santander de Quilichao a un líder social, Fundación Paz y Reconciliación, 2012].

Las FARC- EP ha encontrado en la minería ilegal un medio de financiamiento, adicional al narcotráfico, para el desarrollo y mantenimiento de sus actividades ilícitas. Para algunos de los habitantes del municipio la presencia de este grupo guerrillero se ha visto menguada por la presencia activa del ejército desde la PNCRT. En cuanto a las BACRIM los entrevistados reconocen un incremento de su presencia en el municipio, tanto a nivel rural como urbano, desarrollando actividades de vigilancia tanto de la maquinaria dedicada a la minería ilegal, como de personas involucradas en el ciclo de explotación minera, e inclusive la explotación directa.

La gobernación del Cauca por medio de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y minero del Cauca con el objetivo de reducir las explotaciones ilegales mineras tiene el Proyecto: “Reducción de explotaciones ilegales mineras y establecimiento de una comercializadora de oro en el Departamento del Cauca” para lo cual tiene destinado \$1.902.100.000 ejecución de dos años. Sin embargo, la minería ilegal sigue operando en la zona, la población señala que el mismo ejercito esta al servicio de esta actividad.

12.2. Conclusiones

A manera de conclusión se puede decir que las actividades generadoras de ingresos legales e ilegales son el sistema de sustento que permite a las poblaciones de los municipios de Consolidación cubrir sus necesidades; encontramos que este sistema depende del contexto de vulnerabilidad en el que esta inmerso. Factores como la dominación del territorio por los “protoestados”, el déficit en infraestructura de las zonas y los movimientos lentos que han logrado anclarse e instaurarse han ido instaurando la cultura de la ilegalidad en la dinámica local.

En este sentido, tanto las actividades del narcotráfico como las de la minería ilegal que se han ido asentado en las zonas periféricas de los municipios de consolidación, dejan entre ver, como el poco control que el Estado mantiene sobre algunas regiones ha inducido a que los “protoestados”, tengan efectos cada vez mayores sobre el orden de estas sociedades; imponiendo una serie de instituciones de dominación social que son alternas a las instituciones de dominación impuestas por el

Estado y por las elites tradicionales. El deterioro de la capacidad regulatoria del estado y la cooptación por parte de los “protoestados”, presenta un mayor desafío a la PNCRT y sus movimientos rápidos.

A la fecha el Estado no ha logrado recuperar estos espacios controlados por los “protoestados”, como se pudo constatar en algunas de la entrevistas, las alternativas que le presentan a la población como por el ejemplo, cultivos alternativos o programas de empleabilidad, no han sido del todo efectivos, tanto porque la población no le tiene confianza a los programas del gobierno como porque el pago de estas no se corresponde con la ganancia que dejan las actividades ilegales. En este sentido, podríamos decir que la convivencia de la población con los “protoestados” ha instaurado movimientos lentos que se han anclado en las actividades generadoras de ingreso de los municipios del norte del Cauca. Cabe aclarar, que este fenómeno no es una generalidad entre toda la población, no obstante buena parte de ella lo reconoce y convive con él.

Adicional a lo anterior y articulándonos al próximo capítulo, es importante retomar a Gustavo Duncan (2013:136) quien va a plantear que en estos contextos las instituciones estatales, si existen, son apropiadas por quien tenga el poder armado y adecuadas a las necesidades de sus instituciones de dominación social. El alcalde, los concejales y demás funcionarios del Estado en lo local funcionan como agentes instrumentales a quien controla la coerción privada.

“Cuando el narcotráfico influye directa e indirectamente sobre la capacidad del mercado, cuando redefine los atributos para clasificar el estatus de las personas

y cuando los servicios de protección privada de una actividad ilegal se extienden hasta proveer los servicios de justicia de la comunidad, la mafia se convierte en un elemento esencial del orden social. Por consiguiente, los políticos profesionales que hacen uso de las votaciones locales para ganar elecciones deben considerar al narcotráfico como parte importante del orden social que ellos representan dentro del sistema democrático” (*Gustavo Duncan, 2013:145*).

Duncan (2013:146) concluye que la suma de los políticos profesionales, producto de estas sociedades, representan además toda una clase política que defiende ante el Estado y ante el resto de la sociedad la prevención tanto de los intereses como de los órdenes sociales que surgen desde las empresas narcotraficantes. La representación está presente no sólo en los cargos directamente ocupados por esta clase política y en sus posiciones en el debate público. Los partidos políticos y los aspirantes a cargos nacionales como la presidencia y el congreso deben considerar el respaldo y los intereses de la clase política para poder tener probabilidades de éxito en el juego democrático.

13. Capítulo

Efectos sobre el sistema electoral en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el 2007-2011.

En este capítulo se hace un breve recorrido por la dinámica electoral del Cauca, teniendo en consideración el efecto que ha tenido los “protoestados” sobre ésta, intentando articularlo con lo expuesto en el capítulo anterior. El capítulo está constituido por información clave arrojada por la Misión de Observación Electoral- MOE-, respecto a los riesgos electorales se hará referencia sólo a los municipios de Consolidación.

De acuerdo con Gaitán (2007:26) el departamento del Cauca tiene, al igual que el Valle, una fuerte tradición latifundista que se basó en la explotación de la mano de obra indígena y afrodescendiente desde el siglo XIX. La tenencia de la tierra ha sido el factor determinante en las relaciones de poder social, político y económico en el departamento. Por ello, también es muy fuerte la tradición organizativa y política de los grupos indígenas producto de los movimientos contra formas de explotación.

En cuanto a lo electoral el departamento del Cauca tiene una tendencia histórica que favorece al Partido Liberal Colombiano, el cual mantiene redes tradicionalmente constituidas que le permite mantener su dominio en las contiendas electorales y su influencia en el escenario político de varios de los municipios (Ídem, 2007:36). No obstante, en el departamento se ha venido presentando un fenómeno interesante que se viene presentando en buena parte del país y es la fuerza electoral que ha venido

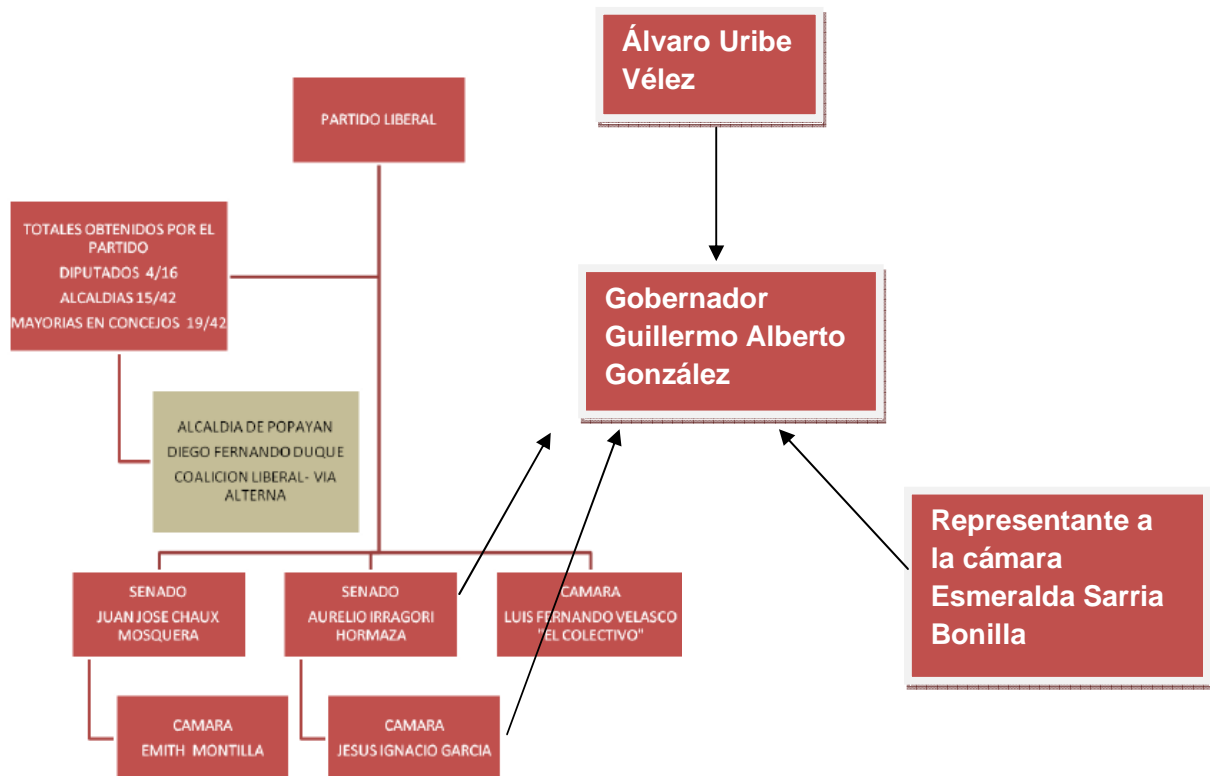
teniendo algunos movimientos políticos que han logrado destronar las tendencias tradicionales en el electorado.

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral las estructuras políticas se transforman y los líderes locales y regionales dejan a un lado la relación de subordinación al jefe de partido y la cambian por una relación más negociada y menos jerárquica. Esto obedece a varios factores, entre ellos, la elección popular de alcaldes que abrió espacios políticos y ayudó a que los nombramientos no dependieran de los líderes nacionales del departamento. También porque las fuentes de financiación de las campañas políticas se diversificaron y entraron dineros como los del narcotráfico. “Por último también porque los jefes locales y regionales empezaron a tener relación directa con el nivel central; tal es el caso del líder local liberal Aurelio Irragori, quien contrae matrimonio con Diana Valencia, hija de Guillermo León Valencia y miembro de la casa conservadora de los Valencia. Dicha unión marital permitió a Irragori acercarse al nivel central sin pasar por su jefe político Víctor Mosquera Cháux” (Cita en Gaitán 2009, MOE 1997- 2007 Luis Fernando Velasco, entrevista MOE, lunes 3 de agosto de 2009). Bajo este marco comienzan a aparecer nuevos liderazgos.

Dicha tendencia se evidencia con la elección en el 2000 del líder indígena Floro Tunubala. Para la elecciones del 2007 la gobernación quedó en manos de Guillermo Alberto González por el Movimiento Nacional Afrocolombiano, sin embargo González fue un entusiasta líder político del Partido Liberal, fue concejal de Popayán seis periodos, representante a la cámara, senador, entre otros. De acuerdo con la Misión de

Observación Electoral y la Fundación Arco Iris, González recibió apoyo del es entonces presidente de la república Álvaro Uribe Vélez y de una de las cabezas más importantes y eslabón infaltable en el análisis político el senador Aurelio Iragorri.

La familia Iragorri es una de las más importantes en la red política del Cauca, tradicionalmente cuenta con una de las maquinarias más importantes y ha mantenido su dominio por décadas. Durante las visitas a los diferentes municipios de interés, se constató que las decisiones más importantes son consultadas a la familia, en especial al senador. En este sentido, se obtuvo información que en muchas de las elecciones era el mismo señor Iragorri quien montaba los alcaldes, varios de ellos deben su elección a este cacique electoral.



Fuente: MOE 1997- 2007, con intervención propia

Otra de las fichas claves en la clase política del departamento es Juan José Cháux quien fue gobernador, sobrino y heredero del político Víctor Mosquera Chau¹⁵, cuando termina su mandato en la gobernación en el 2007, es designado embajador en Holanda. Se ve obligado a renunciar por las declaraciones del ex paramilitar perteneciente a las AUC "HH", que lo ubicaban en otra cumbre paramilitar en el 2003 y como receptor de apoyo de este grupo en su elección como gobernador ("Senador Juan Fernando Velasco califica como locura delirante que HH lo vincule a paras", 2007)¹⁶.

"Juan José Cháux fue uno de los políticos con los que los paras se reunieron en el Cauca (Antes de ser gobernador). El ex jefe paramilitar explicó que ese encuentro fue para apoyarlo a la candidatura a la gobernación ("Capturado el ex gobernador del Cauca Juan José Cháux", 2009) ¹⁷En dicha cumbre habrían estado presentes Carlos Castaño, Freddy Rendón "El Alemán", Carlos Mario Jiménez "Macaco", Diego Fernando Murillo "Don Berna" y el mismo Éver Veloza HH" ("HH salpicó al gobernador del cauca y a los congresistas Enith Montilla y Luis Fernando Velasco", 2007¹⁸).

En respuesta a la ofensiva del ex paramilitar y narcotraficante, Cháux declara haber asistido a una reunión en el Urabá en el 2003, pero con el objetivo de realizar una gestión humanitaria para lograr la liberación de un familiar secuestrado ("Ex gobernador del Cauca Juan José Cháux es el sexto mandatario del 2003 preso por

¹⁵ Víctor Mosquera Chau fue Concejal de Popayán, Diputado, Representante a la Cámara, Gobernador del Cauca, Ministro de Justicia y Senador.

¹⁶ El Tiempo "Senador Juan Fernando Velasco califica como 'locura delirante' que H.H. lo vincule a 'paras' 2007 consultado el 20 de junio de 2015 en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3805942

¹⁷ El portal de Valledupar en internet "Capturan a ex gobernador por Parapolítica consultado en el 2 de diciembre 2015 en http://www.valledupar.com/reportajes/index.php?subaction=showfull&id=1242743320&archive=&start_from=&ucat=1&

¹⁸ El Tiempo 'H.H.' salpicó al gobernador del Cauca y a los congresistas Enith Montilla y Luis Fernando Velasco 07 de noviembre 2007 consultado en el 2 de diciembre 2015 (El Tiempo, 2007) en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3805972>

parapolítica”, 2009)¹⁹. “Yo fui a Tierralta, Córdoba, en 2003, para indagar por la suerte de un hermano del marido de una hermana mía que se encontraba secuestrado, pero infortunadamente esa persona fue asesinada por las AUC, todo se limitó a eso, nada más” (“Los otros ralitos”, 2008)²⁰.

Adicional a esto, en las entrevistas de campo para la investigación de Gaitán (2007: 37) se mencionó que Cháux para su campaña a la gobernación habría recibido también el apoyo del político vallecaucano del Movimiento Popular Unido, Juan Carlos Martínez Sinisterra, quien se encuentra actualmente detenido en el marco de una investigación por vínculos con paramilitares del Bloque Calima de las AUC y narcotraficantes de Buenaventura y Chocó.

Durante el 2006 las declaraciones de los jefes paramilitares confirmaban la participación de Cháux, en ese entonces embajador de Colombia en República Dominicana, por haber participado en una reunión realizada en la Casa de Nariño en la que asistieron funcionarios del gobierno nacional y representantes de los jefes paramilitares. Del encuentro participaron el secretario jurídico de la Presidencia Edmundo del Castillo, el secretario de prensa de Palacio César Murillo Velásquez, Antonio López alias Job ex jefe del Bloque Cacique Nutibara, el abogado Oscar Iván Palacio, Diego Álvarez abogado de Don Berna y Juan José Cháux; dicha reunión habría tenido como objetivo “analizar unas presuntas pruebas entregadas por los

¹⁹ El Tiempo “Ex gobernador de Cauca Juan José Chau es el sexto mandatario del 2003 preso por 'parapolítica'” 18 de mayo de 2009 consultado el 2 de diciembre de 2015 en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5211927

²⁰ El Tiempo “Los otros ralitos” 08 de octubre de 2008 consultado el 2 de diciembre de 2015 en (El Tiempo, 2008)www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4591851

paramilitares y que implicaban a la Corte Suprema” (“Job y el embajador”, 2008)²¹. Luego de estas acusaciones Cháux renuncia a la embajada.

Gaitán (2007) concluye que en el Cauca, se presentan diversos fenómenos del proceso de captura del Estado. Uno de ellos, y teniendo en cuenta la tradición de élites cerradas del departamento, la autora señala “una posible transformación de una captura de tipo tradicional a una con la probable participación de actores vinculados a la ilegalidad”.

Para las elecciones del 2012- 2015 la gobernación queda en manos de Temístocles Ortega Narvárez del Partido Alianza Social Independiente, antiguo Movimiento Alianza Social Indígena. Varios de los avales que habían sido otorgados con su antiguo nombre fueron cuestionados por presuntos nexos de dichos candidatos con organizaciones armadas ilegales. El actual gobernador tuvo aval del ex Senador Jesús Enrique Piñacué y del Senador por la ASI Marco Avirama (Calvache, 2011).

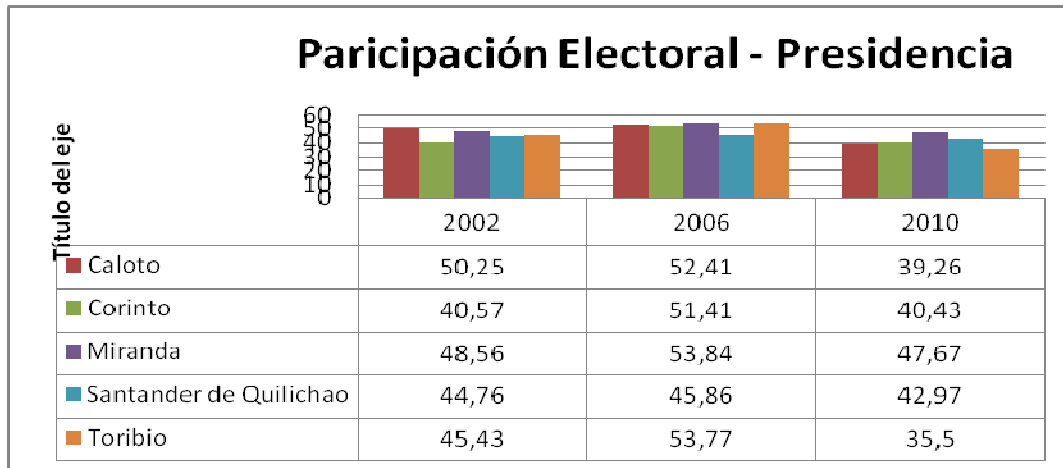
En cuanto a las elecciones presidenciales el Departamento del Cauca ha venido presentando una tendencia que se corresponde con la influencia tan marcada sobre el departamento de la familia Iragorri; para las elecciones del 2006, la mayor votación en el departamento sería obtenida por Álvaro Uribe Vélez con un 40,41% de los votos, seguido por Carlos Gaviria con el 36,26%, quedando Horacio Serpa en el tercer lugar al obtener el 19,02% de la votación el equivalente a 57.032 votos.

²¹ Verdad Abierta “ ‘Job’ y el Embajador (Semana) 13 de septiembre de 2008 consultado el 5 de diciembre de 2015 en www.verdadabierta.com/parapolitica/cauca/284-job-y-el-embajador-

El potencial electoral de estas dos últimas elecciones, podríamos decir mantiene una tendencia hacia la abstención. Para las elecciones de 2002 el potencial de votación de 636.104 con un total de votos de 247.519; para el 2006 el potencial electoral era de 718.051 y el total de votos de 306.817.

Para las elecciones del 2010 el ganador sería Juan Manuel Santos con 170.766 votos el 57,60% de la votación, tendencia que se mantendría para las elecciones del 2014 al obtener en la primera vuelta 150.434 votos, votos que serían casi duplicados en la segunda vuelta al contar con 312.472 votos, el 72,21%. No obstante, el potencial electoral era de 880.065 y el total de sufragantes sería de 444.307. Cifra que se mantiene de acuerdo a la tendencia presentada por el departamento, lo que podría significar la fuerte influencia de actores armados en las coyunturas electorales coactando, en cierta medida, las votaciones.

A continuación presentamos por municipio de Consolidación las tendencias de la participación electoral para Presidencia 2002- 2006-2010, para Gobernación 2003-2007- 2011 y para Alcaldía 2003- 2007 -2011. Estos gráficos fueron elaborados con la información suministrada por la Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia. Para las elecciones presidenciales la participación electoral presenta una tendencia al alza del 2002 a las elecciones del 2006, no obstante en municipios como Caloto y Toribio esa tendencia cambia para las elecciones del 2010, pasando de 52,41 a 39,26 y de 53,77 a 35,5, respectivamente.



Fuente: Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia consultado en <http://www.registraduria.gov.co/>

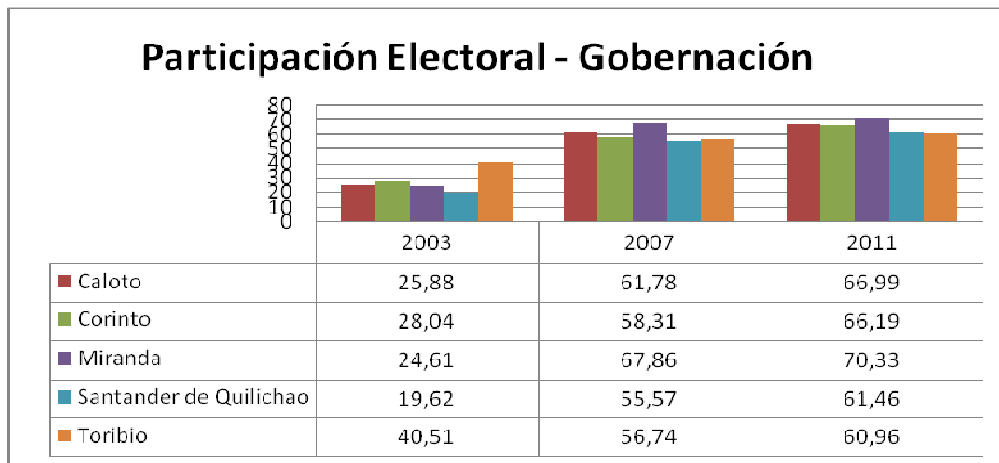
Al comparar los dos periodos antes de la implementación del PNCRT e intervención luego de cuatro años, se evidencia un aumento en la participación electoral en cada uno de los municipios de consolidación, lo que podría estar asociado a un mayor incentivo en la participación electoral y a una reducción de la influencia de los actores armados para que la población no vote.

Tabla # 18. Elecciones a presidencia 2010 y 2014 segunda vuelta en los Municipios de Consolidación

Municipio	2010			2014		
	Total sufragantes	Santos	Mockus	Total sufragantes	Santos	Oscar Iván Zuluaga
Corinto	40,43%	2.267	3.183	59.41%	8.151	1.144
Caloto	39.26%	3.648	2.083	56.34%	7.325	1860
Miranda	47.67%	4.232	2.843	61.83%	8.521	1998
Santander de Quilichao	42.97%	15.861	8.574	50.99%	22.672	9.984
Toribio	35.50%	817	3.767	59.64%	8.406	634

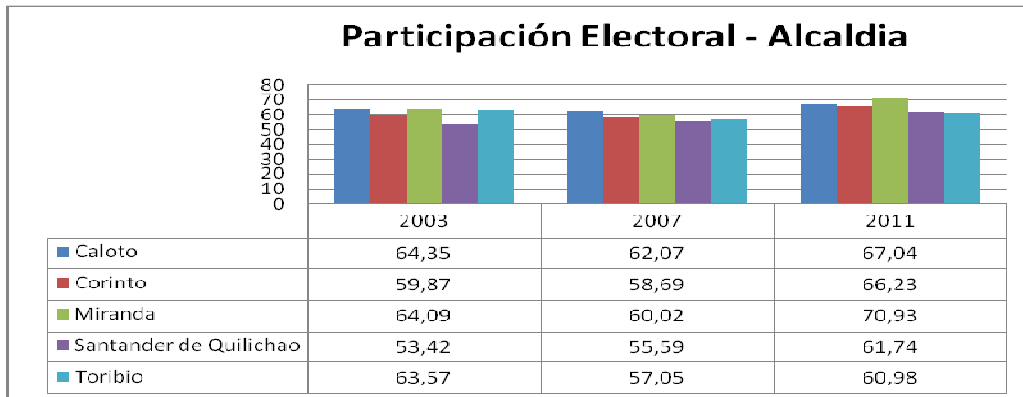
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Mientras que para las elecciones a Gobernación la tendencia de la participación electoral en los municipios de consolidación se mantiene al alza, dentro de los casos significativos que presentaron un cambio importante se encuentra Miranda y Santander de Quilichao. En el primero de ellos, para el 2003 la participación fue de 24.61 en el 2003 pasando a 70.33 en el 2011. En tanto para Santander de Quilichao, en el 2003 el municipio registro un participación del 19.62 pasando a 61.46 en el 2011.



Fuente: Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia consultado en <http://www.registraduria.gov.co/>

Finalmente para las elecciones de la alcaldía no se presentan cambios significativos en la tendencia de la participación electoral, los municipios para las tres elecciones mantuvieron un alza sin mayor variación.



Fuente: Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia consultado en <http://www.registraduria.gov.co/>

Las votaciones en los municipios de consolidación han tenido una tendencia a aumentar en términos absolutos, tal como lo muestran las tablas # 19 y 20, con las votaciones por municipio tanto para las elecciones de alcaldía como para concejo. Esto llama la atención por dos motivos diferentes, por un lado hay un aumento significativo de los votantes en el periodo del plan de consolidación, lo que genera un apoyo positivo al disminuir la injerencia de los grupos armados ilegales, y por el otro, la apertura para la participación política.

Tabla #19. Votaciones a elecciones alcaldías²²

Municipio	2007	2011
Florida	23.052	27.083
Pradera	18.902	23.780
Corinto	7.717	10.415
Caloto	8.635	10.968
Miranda	10.106	12.184
Santander de Quilichao	29.158	39.050
Toribio	6.896	8.899
TOTAL	104.466	132.379

Tabla # 20. Votaciones a elecciones concejo²³

Municipio	2007	2011
Florida	21.947	26.969
Pradera	17.690	23.730
Corinto	6.725	10.928
Caloto	7.762	10.968
Miranda	9.241	12.099
Santander de Quilichao	25.862	38.656
Toribio	6.248	8.897
TOTAL	95.475	132.247

En cuanto a los municipios en riesgo²⁴, según la MOE (2014:25), hubo un incremento en el número de municipios en riesgo entre las elecciones de 2010 y 2014,

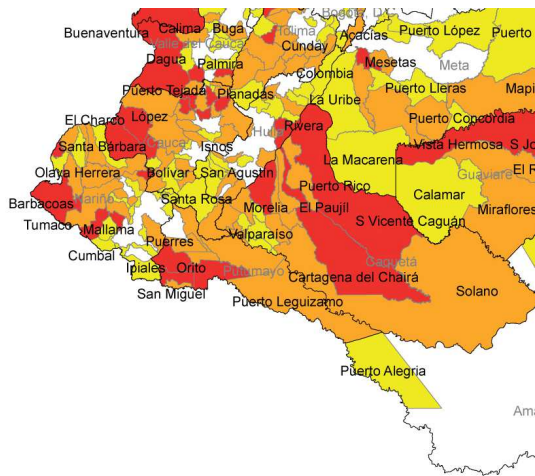
²² Cálculos propios, con datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil. En línea <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>, Consultado el 29 de Julio de 2014.

²³ Cálculos propios, con datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil. En línea <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>, Consultado el 29 de Julio de 2014.

²⁴ La Misión de Observación Electoral – MOE- en Colombia emplea la IDEA Electoral Risk Management que esta diseñada para empoderar Autoridades Electorales (OE) y otras agencias estatales para prevenir y mitigar acciones relacionadas con la violencia electoral. Considerando “en riesgo” a aquellos territorios con tendencia a presentar violencia electoral.

mientras que para las primeras se identificaron 227 municipios en riesgo para la elecciones de Senado y 223 para Cámara, las elecciones de 2014 el número de municipios en riesgo se incrementó en 50% y 48% respectivamente, pasando de 227 municipios en riesgo en las elecciones para las elecciones el Senado de 2010 a 341 municipios para las elecciones de 2014 y de 223 municipios para Cámara en 2010 a 331 municipios en 2014. La evolución del riesgo de participación electoral tiende a ser mayor en las elecciones locales que las nacionales, lo llamativo aquí, es que en las elecciones de 2014 el número de municipios en riesgo es muy cercano al evidenciado en las elecciones de 2011 situación que pone de manifiesto la posibilidad que en las elecciones de Congreso de 2014 el constreñimiento al elector o la intimidación al mismo sea un factor recurrente en varios municipios del país.

Mapa #7. Riesgo por factores de violencia para las elecciones nacionales de 2014²⁵



De acuerdo con la MOE dentro de los departamentos con mayor número de atentados se encuentra Cauca con un 10% y con riesgo extremo de acciones unilaterales por parte de la guerrilla. También identifica que hay municipios dentro del departamento en donde converge la presencia de guerrillas y neoparamilitares, sin existir un grupo armado dominante, estos municipios se convierten en áreas de confrontación constante entre estos dos grupos situación que aumenta el riesgo (MOE, 2014:3).

²⁵a Misión de Observación Electoral MOE. Mapas y Factores de riesgo electoral 2014. En línea. Consultado el 25 de Julio de 2014. <http://moe.org.co/>

Tabla #21. Municipios en riesgo extremo por acciones unilaterales por parte de la guerrilla²⁶

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Apartadó	Cauca	Caldono
Antioquia	San Andrés	Cauca	Santander De Quilichao
Antioquia	Valdivia	Cauca	Timbiquí
Antioquia	Briceño	Cauca	Argelia
Antioquia	Toledo	Cauca	Caloto
Antioquia	Anorí	La Guajira	Barrancas
Antioquia	Ituango	Nariño	Policarpa
Arauca	Fortul	Nariño	Tumaco
Arauca	Arauca	Norte de Santander	Convención
Arauca	Saravena	Norte de Santander	El Tarra
Arauca	Tame	Norte de Santander	Tibú
Arauca	Arauquita	Putumayo	Valle Del Guamuez
Caquetá	El Doncello	Putumayo	Orito
Caquetá	San Vicente Del Caguán	Putumayo	Puerto Asís

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

13.1. Conclusiones

De acuerdo con cada una de las cifras presentadas de la dinámica electoral y de los análisis de riesgo propuestos por la MOE, se debe destacar el aumento de la participación electoral en los municipios de consolidación de la región, al tiempo que, el aumento de riesgo en algunos de ellos, según la MOE. Dichos aumentos podrían estar asociados a una mayor incidencia en la participación electoral de los pobladores en medio de un contexto de riesgo, posiblemente asociado a la intervención del Pilar Participación y Buen Gobierno de la PNCRT y a que los habitantes comiencen a percibir la necesidad de hacer un uso efectivo del voto o de la influencia de caciques electorales que vienen movilizando votos y que mantiene relación con actores armados ilegales, como es el caso de Juan Carlos Martínez Sinisterra.

²⁶ Misión de Observación Electoral MOE. Mapas y Factores de riesgo electoral 2014. En línea. Consultado el 25 de Julio de 2014. <http://moe.org.co/>

En este sentido, cabe retomar lo expuesto por Gaitán (2007) y Duncan (2013:146), que el Cauca presenta un proceso de captura del Estado por parte de actores armados ilegales y el narcotráfico que han logrado interferir en la dinámica electoral apoyando partidos políticos y a los aspirantes a cargos nacionales como la presidencia y el congreso, con el objetivo de tener representación.

Sin alejarnos de lo anterior, e intentando hacer un análisis desvinculado de la influencia de los actores armados y del narcotráfico, es importante resaltar que para las elecciones del 2014 en segunda vuelta el ganador es Santos en todos los municipios de consolidación con ventajas significativas en varias de las votaciones sobre Zuluaga. Lo que puede estar relacionado con un posible apoyo al gobierno de Santos, a la intervención de su gobierno a través de la o la PNCRT, al proceso de paz con las FARC- EP y los posibles cambios que la población percibe.

14. Capítulo Reflexiones Finales

A lo largo de la presente tesis se buscó hacer un acercamiento al efecto de los protoestados sobre las dimensiones seguridad, actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013. Ello nos permitió considerar y plantear la incapacidad que ha venido afrontando el Estado Colombiano a lo largo de los años para hacer presencia en algunas regiones lo que habilitó y fortaleció los “protoestados”.

En algunas zonas del departamento la presencia institucional ha iniciado su proceso, aumentando la cantidad de jueces, instaurando algunas entidades como la fiscalía, acción social, aumentando la inversión y una tendencia al alza en las votaciones en los municipios.

No obstante, cabe señalar que la política analizada se ve limitada por la constante falta de confianza de la población, el difícil acceso a determinadas zonas, el apoyo a los grupos armados ilegales por parte de algunos habitantes, la sustitución de las economías ilegales por legales, la mala relación de los pobladores con la fuerza pública y la presión de los grupos armados ilegales sobre la población. En este sentido, la presente investigación identificó, gracias a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo, que los actores armados ilegales mantienen el dominio sobre algunas de las

zonas del norte del departamento del Cauca, y que la política no ha logrado cambios profundos sobre los movimientos lentos que se han instaurando a través del tiempo.

En lo que respecta a la seguridad, durante los años analizados se evidenciaron cambios en algunas de las cifras presentadas, no obstante, la inseguridad en la región se mantiene al identificar un incremento de presencia de “protoestados” relacionados con la minería ilegal ubicada en las riveras de los ríos de municipios como Santander de Quilichao. Lo que plantea dinámicas que complican la seguridad de los municipios y presentan a los pobladores lógicas vinculadas a la cultura de la ilegalidad que terminan instaurándose como movimientos lentos dificultando las medidas de los movimientos rápidos de la Política de Consolidación.

Los actos violentos por parte de los “protoestados” han ido mutando su finalidad y, podríamos decir que, ya no están tan relacionados con posiciones ideológicas y políticas, sino con el mantenimiento y control de la minería ilegal y el cultivo de coca. Es posible intuir que se está frente a una metamorfosis del origen de los “protoestados” y sus intereses.

Bajo este marco, en cuanto a las actividades generadoras de ingresos (legales e ilegales), aunque el departamento haya mejorado de acuerdo con los informes del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE- en relación al PIB, el recaudo de impuestos y la disposición fiscal y administrativa; es de destacar que actividades económicas como minería, comercio y establecimientos financieros

obtuvieron incrementos por encima del PIB departamental, en tanto que, sectores como agricultura, industria, electricidad, construcción, transporte y servicios sociales registraron crecimientos por debajo. Las actividades de explotación de minas y canteras, con un 6,5%, comercio, con un 4,7%, y el sector financiero, con un 6,8%, lideraron el crecimiento de la economía.

Estas actividades hacen parte del sistema de sustento que permite a las poblaciones de los municipios de Consolidación cubrir sus necesidades; como se pudo identificar este sistema depende del contexto de vulnerabilidad en el que esta inmerso. Factores como la dominación del territorio por los “protoestados”, el déficit en infraestructura de las zonas y los movimientos lentos que han logrado anclarse e instaurarse han ido instaurando la cultura de la ilegalidad en la dinámica local.

En este sentido, tanto las actividades del narcotráfico como las de la minería ilegal que se han ido asentado en las zonas periféricas de los municipios de consolidación, dejan entre ver, como el poco control que el Estado mantiene sobre algunas regiones ha inducido a que los “protoestados” tengan efectos cada vez mayores sobre el orden de estas sociedades; imponiendo una serie de instituciones de dominación social que son alternas a las instituciones de dominación impuestas por el Estado y por las elites tradicionales. El deterioro de la capacidad regulatoria del estado y la cooptación por parte de los “protoestados”, presenta un mayor desafío a la PNCRT y sus movimientos rápidos.

A la fecha el Estado no ha logrado recuperar estos espacios controlados por los “protoestados”, como se pudo constatar en algunas de las entrevistas, las alternativas que le presentan a la población como por el ejemplo, cultivos alternativos o programas de empleabilidad, no han sido del todo efectivos, tanto porque la población no le tiene confianza a los programas del gobierno como porque el pago de estas no se corresponde con la ganancia que dejan las actividades ilegales. En este sentido, podríamos decir que la convivencia de la población con los “protoestados” ha instaurado movimientos lentos que se han anclado en las actividades generadoras de ingreso de los municipios del norte del Cauca. Cabe aclarar, que este fenómeno no es una generalidad entre toda la población, no obstante buena parte de ella lo reconoce y convive con él.

En este contexto se detectó que las instituciones estatales comenzaron a ser apropiadas por los “protoestados” como en el caso de Santander de Quilichao y la actividad minera ilegal; en donde varios concejales y servidores públicos fueron señalados en las entrevistas de percibir ganancias de esta actividad ilegal.

En lo referente al narcotráfico su influencia directa o indirecta sobre la capacidad del mercado termina, en cierta medida, por redefinir los atributos para clasificar el estatus de las personas y cuando los servicios de protección privada de una actividad ilegal se extienden hasta proveer los servicios de justicia de la comunidad, la mafia se convierte en un elemento esencial del orden social. Para el caso de la región tanto los políticos tradicionales como los nuevos caciques han estado relacionados con el

narcotráfico y los “protoestados”, en este sentido, en la dinámica electoral se los considera como parte del orden social dentro del sistema democrático. Lo que podría determinar el éxito o el fracaso en el juego electoral.

Los municipios de consolidación aumentaron durante el periodo de estudio la participación electoral, sin embargo, este aumento estuvo acompañado por un aumento en el riesgo electoral de acuerdo con MOE, lo que podría estar asociado a que los habitantes comiencen a percibir la necesidad de hacer un uso efectivo del voto o de la influencia de caciques electorales que vienen movilizandovotos y que mantienen relación con actores armados ilegales, como es el caso de Juan Carlos Martínez Sinisterra.

Por lo que, podríamos considerar que en los municipios de consolidación a través de los movimientos lentos los “protoestados” han logrado hacer una captura del Estado tanto en el sistema electoral como en el institucional. Aunque algunos aparatos estatales funcionen con cierta coherencia, otros aparatos del Estado se han vuelto incapaces de cumplir sus funciones y prestar los servicios, como es el caso de la seguridad y la justicia. Lo que ha conseguido que los “protoestados” hayan ido expandiéndose y creciendo como organizaciones rivales del Estado instaurando dinámicas paralelas bajo el marco de la ilegalidad.

Por lo que los movimientos rápidos instaurados a través de la Política de Consolidación no han contado con las condiciones fácticas de tipo social, político y económico que permitan el fortalecimiento institucional.

14.1. Postfacio

La presente investigación buscó presentar algunos de los impactos de los “protoestados”, funcionando como movimientos lentos, en los municipios intervenidos por la Política de Consolidación en el departamento del Cauca, antes y después de la implementación de ésta. Se plantean varias líneas posibles de análisis bajo un enfoque institucional y neoinstitucional, dejando espacio para otras aproximaciones y considerando sólo algunos de los elementos que constituyen esta unidad de análisis. La complejidad de la misma, deja instancias que no fueron estudiadas y que habilitan futuros acercamientos.

Una de las consideraciones de gran peso para los futuros estudios, será lo que pueda llegar a ocurrir una vez que la mesa de diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC- EP concluya, y se conozcan sus resultados y acciones a posteriori. Una política requiere de condiciones políticas, sociales y económicas para lograr su objetivo, no es una disposición que regula sin mayor consideración el contexto. Para el caso de la política de consolidación en el Cauca, las dificultades con las que se ha enfrentado corresponden con las complejas condiciones que presenta el contexto gracias a movimientos lentos que se instauran en espacios donde no hubo presencia del Estado.

Por lo que, el recorrido que se presentó en esta investigación nos acercó a vislumbrar cómo los atributos que definen la “estatalidad” del estado colombiano han sido afectados por la dinámica de los “protoestados”, en este sentido, la metamorfosis del Estado local en Colombia termina debatiéndose entre protoestados fácticos y órdenes democráticos en los municipios de consolidación en el norte del Cauca.

15. Bibliografía

About Colombia Internacional. (2007). Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia . *Colombia Internacional* , 92 (92), 136-151.

ACF Internacional. (2009). *ACF*. Obtenido de http://www.actioncontrelafaim.org/sites/default/files/publications/fichiers/agi_version_final_espanol_.pdf

ACIN - Cxab Wala Kiwe. (n.d.). *Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, Cxab Wala Kiwe*. Retrieved 2012 consultado el 06 de Agosto 2013 en <http://www.nasaacin.org>: <http://www.nasaacin.org/sobre-acin/85-historia-de-acin/83-acin>

Action Contre la Faim -ACF-. (2009). *ACF*. Recuperado el 24 de 12 de 2014, de http://www.actioncontrelafaim.org/sites/default/files/publications/fichiers/agi_version_final_espanol_.pdf

Ávila Martínez, A. (2009). *Conflicto Armado en Cauca: Reconfiguración del poder regional de los actores armados*. Corporación Nuevo Arco Iris, Cundinamarca. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Bejarano, A., & Pizarro, E. (2010). 'Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los protoestados' . En L. J. Orjuela, *El Estado en Colombia* (págs. 381-413). Colombia: 40 años Ciencia Política, CESO, FCS.

Casa del Cauca Fundación del Macizo consultado el 20 de agosto de 2013 en: <http://www.casadelcauca.org/>

Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Colombia: Ariel Ciencia Política.

Chambers, R. y. (01 de 01 de 1992). *Institute of Develoment Studies*. Recuperado el 20 de 01 de 2016, de <http://www.ids.ac.uk/publication/sustainable-rural-livelihoods-practical-concepts-for-the-21st-century>

CCAI. (2010). *Reporte ejecutivo Plan Nacional de Consolidación* . Reporte ejecutivo, CCAI, Bogotá.

CERAC (2009) *Guerra y Violencias en Colombia* Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana (págs. 125-200) Recuperado el 16 de marzo de 2014 en http://www.cerac.org.co/es/assets/files/guerrayviolencias/Libro_CERAC_.pdf.

CODHES. (03 de 2012). *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. (CODHES, Ed.) Recuperado el 20 de octubre de 2014, de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1

Conpes 3669. (28 de Junio de 2010). *Departamento Nacional de Planeación*. (D. N. Planeación, Ed.) Recuperado el 21 de 4 de 2015, de DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-desarrollo/3669.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación (28 de 06 de 2010). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 20 de 04 de 2014, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>

Corporación Autónoma Regional del Cauca. (03 de 2010). *CRC*. Recuperado el 12 de 06 de 2013, de CRC: http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/AMB_PDA_CAUCA.pdf

DANE- ICER. (2012). *DANE*. Recuperado el 13 de 11 de 2014, de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-regionales/informe-de-coyuntura-economica-regional-icer>

Dávila de Guevara, A. (1996). Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y sinsalidas. En FESCOL, *Descentralización y corrupción* (págs. 49-68). Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2005). *DANE*. Recuperado el 20 de 11 de 2013, de DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>
Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Colombia: Ariel Ciencia Política.

Departamento Nacional de Planeación . (2014). *DNP*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de DNP en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=wzTCWFDIAEU%3D&tabid=1765>.

Departamento Nacional de Planeación y Departamento de Justicia y Seguridad. (1999). *Balance del Plan Colombia 1999- 2005*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Paginas/plan-colombia.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario. *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*, 1. Bogotá, Colombia. Obtenido de DNP en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

Desarrollo, P. d. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano: Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. Fondo de Cultura Económica.

Duncan, G. (2013). La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. En J. Giraldo Ramírez, & D. A.-C. Universidad EAFIT (Ed.), *Economía criminal y poder político* (Vol. 1, págs. 113- 160). Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad EAFIT.

Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Bogotá, Colombia: ILSA.

Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140), 529- 562.

Gaitán Cruz, S. (2010). Estructuras de Poder Político y Electoral. En M. d. Electoral, *Monografía Político Electoral Departamento del Valle del Cauca 1997 a 2007*. Bogotá, Colombia: Misión de Observación Electoral.

Garay, J., León, I. y Salcedo, E. (2010). Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Guatemala, México y Colombia. Recuperado el 11 de abril de 2016 en <http://www.esalbaran.com/oldocs/64CyRCdEMEXCOLGUAT.pdf>

García, M., & Revelo, J. (2011). Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. García, J. Rodríguez, M.

García, J. Revelo, & J. Espinosa (2011), *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos.

García; Rodríguez; García; Revelo; Espinosa . (2011). *Los estados del país; Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá, Colombia: Antropos.

Giraldo, J., Misse, M., Thoumi, F., Reno, W., Duncan, G., Tobón, S., y otros. (2013). *Economía criminal y poder político*. (J. Giraldo, Ed.) Medellín, Colombia: Universidad EAFIT; Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación- Colciencias.

Gobernación del Cauca. (2012). Plan de desarrollo departamental del Cauca. Popayán, Cauca, Colombia.

González, F. (2003). *Violencia política en Colombia. De una nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, Colombia: CINEP.

González, F. *¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia* (Vol. 58). Colombia Internacional.

González, F. (2004). Conflicto Violento en Colombia una perspectiva en largo plazo. *Controversia* , 182.

González, F. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en las regiones afectadas por el conflicto armado interno*. Bogotá , Colombia: Cinep-Odecofi.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 11- 48). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer.

Hoyos, L. (2008). Por la recuperación social del territorio. *Hechos del callejón* , 4 (36).

Rojas, D. (2006). Estados Unidos y la guerra en Colombia. En V. Autores, & U. N. IEPRI (Ed.), *Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (págs. 37-70). Bogotá, Colombia: Norma.

López , C., & Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos* , 14.

López, C. (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá, Colombia: Random House Mondadori.

Losada, & A. Casas (2008), *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de Defensa . (2008). Control Territorial, Legitimidad y Consolidación de la Seguridad Democrática. *Revista Fuerzas Armadas* , LXXVI (205).

Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En J. Giraldo, *Economía Criminal y Poder Político* (págs. 9- 33). Medellín , Antioquia, Colombia: Universidad EAFIT.

Misión de Observación Electoral (2007) Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Recuperado el 2 de diciembre de 2014 en moe.org.co/investigaciones/datos-y...electorales/11-observatorios-2007

Misión de Observación Electoral (2010). *Hacia una política criminal electoral*. Colombia. Recuperado el 2 de diciembre de 2014 en http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2011/Investigacion_juridica_hacia_una_politica_criminal_electoral.pdf

Misión de Observación Electoral (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2011*. Colombia: Torre Blanca. Recuperado el 2 de mayo de 2014 en <http://moecolombia.org/descargas/LIBRO%20CONGRESO%202010.pdf>

Misión de Observación Electoral (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral*. Colombia. Recuperado el 20 de abril de 2015 en <http://moe.org.co/home/doc/moemapas/MRE%202014/MOE2014ALTA.pdf>

Naciones Unidas, ACNUR. (s.f.). Recuperado el 25 de 01 de 2016, de <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/1726.pdf?view=1>

Organización Electoral. (2002- 2010). *Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia*. Recuperado el 10 de 08 de 2013, de <http://www.registraduria.gov.co/>

Ortiz, C. (2001). Actores armados, territorios y poblaciones. *Análisis Político* , 42.
Restrepo, D. (2002). Luchas por el territorio en Colombia. *Economía, sociedad y territorio* , 3, 12.

Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización social*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Pieri, G. (2011). Geopolítica de los Conflictos Intermésticos en Sudamérica. *Revista de Geopolítica*, Natal - RN, v. 2, nº 2, p. 28 – 48, jul./dez. 2011. Recuperado El 28 de abril de 2016 en <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/31/31>

PNCRT. (2012). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*. Borrador para discusión interna, Bogotá.

Programa presidencial para la acción integral contra minas anpersonas. (2007). *Acción contra minas*. Recuperado el 10 de 12 de 2013, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

Red Nacional de Información. (27 de 10 de 2014). *Unidad de Víctimas*. Obtenido de Red Nacional de Información: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

Reintegración, A. C. (07 de 03 de 2012). *Agencia Colombiana para la Reintegración* . Recuperado el 12 de 06 de 2014, de

http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/glosario.aspx

Red de iniciativas para la gobernabilidad, I. d. (2010). *Fortalecimiento de la descentralización. El gran reto de Colombia 2010- 2014*. (RINDE, Ed.) Bogotá, Colombia.

Restrepo, D. (2004). *De la Descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz* (Vol. 29). EURE.

Rhodes, R. (1997). El Institucionalismo. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la Ciencia Política* (J. Cuellar Menezo, Trad., págs. 53-67). Madrid, España: Alianza Editorial.

Rojas, D. (Enero-junio de 2007). *Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?* Recuperado el 20 de Abril de 2015, de Colombia Internacional:

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/90/index.php?id=90>

Romero, M., & (ed). (2007). *Paramilitar. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos* . Bogotá, Colombia: Corporación Nuevo Arco Iris, Cerec, Asdi.

Ortiz, C. (2001). *Actores armados, territorios y población* (Vol. 42). Colombia: Análisis político.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Elaboración, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.

Planeación, D. N. (1998). *Plan de Desarrollo: Cambio para construir la paz 1998- 2002*. Bogotá, Colombia.

Rubio, M. (2002). *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Bogotá , Colombia: Universidad de los Andes (CEDE).

Sánchez , F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización. Del progreso social a la disputa armada por el control global (1974-2002). En M. Wills, & E. M. Wills (Ed.), *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá, Colombia: Norma.

Sánchez, F., & Díaz, A. (Octubre de 2005). *Universidad de los Andes- Facultad de Economía*. Recuperado el 13 d de enero de 2015, de Documentos CEDE: <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/444/los-efectos-del-conflicto-armado-en-el-desarrollo-social-colombiano-1990-2002>

Servicio Geológico Colombiano. (2007). *geoportal*. Recuperado el 20 de 08 de 2013, de http://srvags.sgc.gov.co/Flexviewer/Atlas_Geologico_Colombia/

Sistema de Información Minero Colombiano. (2010). *SIMEC*. Obtenido de <http://www.simco.gov.co/simco/Estad%C3%ADsticas/AnuarioEstadisticoMinero/tabid/110/Default.aspx>

Sierra, Á. (11 de 06 de 2014). *Revista Semana*. Recuperado el 06 de 11 de 2014, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/desplazamiento-en-colombia-en-el-2013/391283-3>

Sistema Nacional de Reparación de Víctimas. (2007). *SNARIV*. Recuperado el 27 de 10 de 2015, de SNARIV: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=RNI>

Soto Palma, J. (2013). *Magazin CNC Canal 2*. Recuperado el 20 de 11 de 2013, de Magazin CNC Canal 2 Santander de Quilichao: <http://www.magazincnc.com/quienes-estarian-detras-de-la-mineria-ilegal-en-santander-de-quilichao-serian/>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Valencia, L., & Dávila, A. (2014). *Los herederos del mal, clanes, mafias y mermelada. Congreso 2014- 2018*. (S. E. B, Ed.) Bogotá, Colombia.

Velásquez, A. (2008). La formalidad de los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armado? *Desarrollo y sociedad*, 61, 119- 164.

Vélez, M. (2001). FARC-ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y Sociedad*, 61, 119-164.

Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá, Colombia: Foro Nacional por Colombia- Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2012). *UACT*. Recuperado el 2013, de UACT: http://apps.dps.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/UACT_INFORME_GESTION_2012.pdf

UNODC. (2014). *Colombia Monitoreo de Cultivo de Coca 2013*. Recuperado el 12 de 10 de 2015, de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_web.pdf

Fuentes Utilizadas

Medios de Comunicación

El Espectador Castro, J. M. (8 de 07 de 2012). *La realidad social de Cauca es patética*. Recuperado el 30 de 04 de 2014, en:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/realidad-social-de-cauca-patetica-articulo-361046>

El Espectador, Mahecha , J. (18 de Julio de 2012). *"La realidad social de Cauca es patética"*. Recuperado el 20 de Enero de 2014, en:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/realidad-social-de-cauca-patetica-articulo-361046>

El Tiempo. (7 de 11 de 2007). *El Tiempo*. (E. Tiempo, Editor) Recuperado el 12 de 11 de 2013, de www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3805942

El Tiempo. (2007 de 11 de 2007). *El Tiempo*. Recuperado el 2 de 12 de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3805972>

EL Tiempo. (08 de 04 de 2009). *EL Tiempo*. Recuperado el 2 de 12 de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5211927>

El Tiempo. (08 de 10 de 2008). *El Tiempo*. Recuperado el 02 de 12 de 2015, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4591851>

Revista Semana. (13 de 09 de 2008). *Verdad Abierta*. Recuperado el 05 de 12 de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/284-job-y-el-embajador>

Telesur. (19 de 05 de 2009). *El Portal de Valledupar en internet* . Recuperado el 20 de 03 de 2015, de [Valledupar.com](http://www.valledupar.com):

http://www.valledupar.com/reportajes/index.php?subaction=showfull&id=1242743320&archive=&start_from=&ucat=1&

Entrevistas

Alarcón, Comandante de la Policía (16 de 08 de 2013). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Popayán , Cauca, Colombia.

Caloto, Líder Social (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Editor) Caloto, Cauca, Colombia.

Caloto, Líder Comunal (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Editor) Caloto, Cauca, Colombia.

Caloto, Concejal (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador) Caloto, Cauca, Colombia.

Caloto, Alcalde (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor)

Corinto, Líder Comunal (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. Corinto, Cauca, Colombia.

Corinto, Alcalde (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Corinto, Cauca, Colombia.

Corinto, Concejal (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Corinto, Cauca, Colombia.

Miranda, Alcalde (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Miranda , Cauca, Colombia.

Miranda, Líder Comunal (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Miranda, Cauca, Colombia.

Quilichao, Secretario de Planeación (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia*. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Santander de Quilichao, Cauca, Colombia.

Quilichao, Secretario de Gobierno (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de*

Consolidación Estatal en Colombia. (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor)
Santander de Quilichao, Cauca, Colombia.

Quilichao, Líder Social (2012). Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia. *Alcances y Desafíos de las Estrategias de Consolidación Estatal en Colombia.* (C. N. Iris, Entrevistador, & C. N. Iris, Editor) Santander de Quilichao, Cauca, Colombia.